

CA20N
XC14
-1996
H13

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

Government
Publications

**STANDING COMMITTEE ON
ADMINISTRATION OF JUSTICE**

**REPORT ON THE IMPACT OF HALF-WAY HOUSE
CLOSURES AND THE INTRODUCTION OF ELECTRONIC
MONITORING**

**1ST SESSION, 36TH PARLIAMENT
45 ELIZABETH II**

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

Government
Publications

The Honourable Allan K. McLean, M.P.P.
Speaker of the Legislative Assembly

Sir,

Your Standing Committee on Administration of Justice has the honour to present its Report on The Impact of Half-Way House Closures and the Introduction of Electronic Monitoring, and commends it to the House.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Gerry Martiniuk', written in a cursive style.

Gerry Martiniuk, M.P.P.,
Chair

Queen's Park
June, 1996

Canadian Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Administration of Justice.
Report on the impact of half-way house closures and the introduction of electronic
monitoring

ISBN 0-7778-5353-1

Text in English and French with French text on inverted pages.

Title on added t.p.: Rapport sur l'impact de la fermeture des maisons de transition et de
l'introduction de la surveillance électronique.

1. Halfway houses--Ontario. 2. Electronic monitoring of parolees and probationers--
Ontario. I. Title. II. Title: Rapport sur l'impact de la fermeture des maisons de
transition et de l'introduction de la surveillance électronique.

HV9278.O57 1996

364.6'3'09713

C96-964037-4E



AYI-9473

**MEMBERSHIP OF THE STANDING COMMITTEE ON
ADMINISTRATION OF JUSTICE**

**GERRY MARTINIUK
CHAIR**

**RON JOHNSON (Brantford)
VICE-CHAIR**

MARION BOYD

ROBERT CHIARELLI

SEAN CONWAY

ED DOYLE

GARRY J. GUZZO

HOWARD HAMPTON

TIM HUDAK

FRANK KLEES

GARY L. LEADSON

JOHN L. PARKER

DAVID RAMSAY

DAVID TILSON

**DONNA BRYCE
Clerk of the Committee**

**SUSAN SWIFT
Research Officer**

**MEMBERSHIP OF THE STANDING COMMITTEE ON
ADMINISTRATION OF JUSTICE**

SUBSTITUTE MEMBERS


GARY CARR

ANNAMARIE CASTRILLI

JOHN CLEARY

STEVE GILCHRIST

JERRY J. OUELLETTE



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761114673023>

TABLE OF CONTENTS

	<u>Page No.</u>
INTRODUCTION	1
Background	2
Ontario Corrections System	3
COMMUNITY RESOURCE CENTRES	3
Background	3
The Decision to Close CRCs	4
ELECTRONIC MONITORING	6
Ontario	6
Eligibility	7
How the Program Works	8
Offender Contributions	9
Cost Implications	9
Other Jurisdictions	9
Florida	10
Eligibility	10
Supervision and Programming	11
Completion Rate	11
Transitional Housing and Programs	12
Offender Contribution	13
Cost Effectiveness	13
British Columbia	13
Eligibility	14
Supervision and Programming	15
Completion Rate	16
Cost Effectiveness	16
Transitional Housing and Programs	17
ISSUES AND RECOMMENDATIONS	18
EM as a Replacement for CRCs	18
Transitional Programming and Gradual Reintegration	19
Different Types of Offenders	20
Cost-effectiveness of EM as a Replacement for CRCs	22
Composition of the Continuum	23
Electronic Monitoring	23
Transitional Housing	25
General Concerns	27
Potential Net-Widening	27
Access To EM Limited by Financial Ability	28
Offender Contributions	28
Telephone Requirement	29

TABLE OF CONTENTS CONTINUED

	<u>Page No.</u>
ADDENDUM: COMMITTEE EXPERIENCE	30
WITH VIDEO AND TELE-CONFERENCING	30
Background	30
Video-conference	30
Tele-conference	31
LIST OF RECOMMENDATIONS	32

INTRODUCTION

The Standing Committee on Administration of Justice held public hearings during April and May, 1996 to consider the following matter designated by David Ramsay, MPP, pursuant to Standing Order 125:

The impact of the halfway house closures and the proposal to replace this form of monitoring inmate reintegration into the community with the introduction of electronic monitoring with particular attention paid to the experiences of other jurisdictions that have taken similar actions.

The Committee invited the Ministry of the Solicitor General and Correctional Services, expert witnesses from British Columbia and Florida, and a range of groups and associations interested in provincial community corrections to address this matter. In addition, the Committee received background material on the electronic monitoring experience of several American and three Canadian jurisdictions - British Columbia, Saskatchewan and Newfoundland.

During the course of the hearings, the Committee heard a great deal of evidence about other possible applications of electronic monitoring including its use in pre-sentence and expanded post-sentence contexts and in domestic violence and youthful offender cases. Considering the parameters of the designated issue and the time limitations under Standing Order 125, the Committee has decided not to comment on or make any recommendations about these other areas. The evidence was nonetheless valuable and will be available for any future consideration of these issues.

The Committee wishes to thank all of the witnesses who participated in the hearings. Their knowledge, experience and commitment to community corrections was of great benefit to the Committee in its understanding and consideration of the issues and ultimately in drafting this report. More importantly, they continue to

make significant contributions to the province's community corrections system and to their own communities.

Background

On October 3, 1995 the Solicitor General and Minister of Correctional Services announced the closure of the province's 25 halfway houses (Community Residential Centres - CRCs) and the introduction of electronic monitoring (EM) to supervise certain types of offenders in the community.

The decision was made as part of the Ministry's overall strategy to refocus priorities and re-allocate resources within the criminal justice system to address serious crime and maintain public safety while at the same time developing creative alternatives to deal with less serious offenders. This strategy is designed to help the Ministry achieve its goal of developing a modern, smaller, and more effective justice system. For correctional services in particular, the strategy will mean significant changes to its institutional infrastructure including streamlining and reducing the high costs of incarceration.

The Committee and the witnesses expressed their support for the Ministry's goal and this strategy. The more critical issue for the witnesses was how the strategy is to be implemented to ensure the most effective use of limited resources.

As background, the Committee heard evidence about the corrections system in Ontario, the history and development of the CRC program and the reasons for its termination. It also heard about the establishment of EM in Ontario and the experience of Florida and British Columbia with this form of community supervision.

Ontario Corrections System

Ontario's corrections system, which is responsible for managing offenders serving sentences up to two years less a day, is the second largest in Canada after the federal system. In the 1994-95 fiscal year, there were over 72,000 people under supervision on any given day in the province, 85% of whom were adult offenders. Over 87% of offenders were supervised in the community, the remaining 13% were supervised in institutions.

COMMUNITY RESOURCE CENTRES

Background

Ontario first started using Community Resource Centres (CRCs) in the mid 1970s, primarily as a less costly way to supervise low-risk offenders by moving them out of provincial correctional institutions and into the community. These privately-owned residential centres were under contract to MSGCS to provide non-custodial accommodation, supervision, programs and program referrals to inmates on temporary absence, probation, parole and interim judicial release. Residents had the opportunity to continue to work, or to search for a job, resume their education, attend treatment, counselling or training programs, and participate in organized leisure activities, group discussions and other activities through the residence.

Typically, CRC residents were low-risk offenders. Most were released under the Temporary Absence Program (TAP); over 80% were serving sentences for non-violent offences. The most common offences were for impaired driving (28.5%); followed by theft/possession offences (20.8%), break and enter related offences (16.4%), assault and related offences (16.4%), and drug offences (12.1%). More than half of CRC offenders were serving sentences of 6 months or less. The most common programs and treatments in which CRC residents participated were:

alcohol related programs (59.7%), life skills (52.9%), employment (38.2%), and drug related programs (36.7%).

In 1994-95, Ontario had contracts for 398 beds in 25 CRCs at a cost of \$11.6 million to look after approximately 1% of its offender population. One percent of the overall ministry budget would have been roughly \$5 million. With a utilization rate of 80.6% in that year, the average *per diem* cost for CRCs was \$80. By comparison, the *per diem* cost for an incarcerated offender over the same period was \$120.87.

Community correctional residences continue to be commonly used in most jurisdictions. For example,

- The federal government uses halfway houses to reintegrate offenders who have been incarcerated for lengthy periods of time. Many such offenders have committed serious offences and face significant problems readjusting to living in the community post-release. According to MSGCS, the majority of the significant public incidents which have arisen from residents of halfway houses are related to federal facilities rather than provincial facilities.
- Other provinces use CRCs in the same way that Ontario has; that is, as a less costly way of accommodating low-risk offenders.
- Recently, however, Alberta announced the intention to reduce its nine halfway houses. It anticipates a reduced need for CRCs because of the expected changes in sentencing practices as a result of Bill C-41 and because of the availability of other community alternatives.

The Decision to Close CRCs

Ministry staff told the Committee that the decision to review the residential component of community corrections and ultimately to close the province's CRCs was based on a combination of financial and other considerations. In particular, MSGCS looked at the following factors:

- *Availability of Programs* - The Ministry determined that CRC residents were being referred to programs (e.g., alcohol counselling, health and lifestyles, discharge planning, self-help programs, drug counselling, educational upgrading, recreation programs, money management, anger management, job search, and driving-while-impaired programs) outside CRCs in the community at least as often, if not more so, than to in-house programs. These community-based programs were available to all offenders whether they were on the extended temporary absence program living at home, on parole or probation, or living in a CRC.

At the same time, specialized or unique residential programming was available to assist selected offenders with very specific needs under the Ministry's more limited program of Community Residential Agreements (CRAs). It was for these specialized needs that the Ministry has decided to retain CRAs. In contrast to CRCs, CRAs are funded largely on an *ad hoc* basis so that beds are paid for only as needed. Currently, there are 59 CRA beds.

- *Peer Group Association* - The Ministry considered the element of criminal association among offenders living in CRCs. Criminal association is one of the major criminogenic (i.e., the range of social, economic, and situational) factors contributing to recidivism.
- *Limited Availability of CRCs* - CRCs were not available in all areas of the province. The 25 CRC residences were located in only 18 communities.
- *Low Utilization* - Over the last nine years the overall utilization rate of CRCs has fluctuated between 56.2% and 90.1%. In the period from April to September 1995, just prior to the closure announcement, the average utilization rate across the province was 72.1%. Because the residences were block-funded, CRC beds were paid for whether or not they were used.
- *Reintegration Needs of Provincial Offenders* - According to the Ministry, the provincial offender population does not have the same kind of reintegration problems as federal inmates, many of whom have been incarcerated for lengthy periods, usually years. Thus, the benefit of reintegrative housing for the federal population was perhaps more readily apparent.
- *Anticipated Changes to Sentencing Practices* - The proclamation of the federal Bill C-41, *An Act to amend the Criminal Code sentencing and other Acts in consequence thereof*, will mean that more offenders will be ordered directly to community supervision rather than into custody.

Based on the foregoing factors, the Ministry believes that the decision to close the block-funded CRCs, while maintaining a range of *ad-hoc*-funded CRA services for selected special-needs offenders, was both prudent and cost-effective.

ELECTRONIC MONITORING

Ontario

Electronic monitoring is a freedom restricting tool for monitoring curfew compliance of carefully selected inmates in the community. EM uses radio frequency technology to supervise offenders who are confined to their residences or other authorized locations. MSGCS considers it to be a safe and effective alternative to incarceration for non-violent offenders.

Electronic monitoring is in use in British Columbia, Saskatchewan, Newfoundland and many American jurisdictions. It has just recently been introduced in the Yukon. Indeed, there has been a steady growth in the use of EM in the United States and Canada over the last several years. From 1987 to 1994 the number of EM units in use in North America has increased from 2,000 to more than 67,000.

EM was first introduced in Ontario as a pilot project from April 1989 to October 1990. On January 2, 1996, it was implemented as a full-time program of early release for short-sentenced, non-violent offenders. Among the first 42 offenders released on the program (i.e., from January 26 - February 26, 1996 when the program was suspended for the six week duration of the public service strike) sentence lengths ranged from 20 to 138 days, with a majority having sentences from 31 to 60 days, which is below the provincial average sentence of 89.5 days for men and 66.4 for women. As of June 20, 1996 there are 83 persons on EM.

As an enhancement to the existing Temporary Absence Program, the EM program was developed to allow selected inmates to reside in the community while

participating in approved activities such as employment, education, counselling and treatment.

Eligibility

Although participation in the program is voluntary, eligibility is based on a thorough initial risk and needs assessment; the core criterion being an LSI-OR (Level of Service Inventory - Ontario Revision) risk assessment score in the low to medium range. Other criteria include:

- a sentence of less than 180 days or, for those serving longer sentences, less than 180 days remaining in the sentence;
- a constructive community plan consisting of at least one of the following activities: employment, education, child care or similar responsibilities, medical needs requiring regular intervention and best delivered in the community, or participation in a treatment program in the community;
- a suitable residence within a reasonable distance from the releasing institution. Where it is shared with others, they must be supportive of the offender's conditional release and the conditions of the electronic monitoring program;
- the residence must have a telephone line and telephone; and
- since EM is a form of temporary absence permit (TA), the EM client must meet the conditions of the temporary absence pass policy and procedures.

Offenders having the following characteristics are ineligible for the program:

- a pattern of violent behaviour or arson (defined as a conviction for a Level 1 offence within the last 5 years);
- a sentence for sexual offence (as defined in the Ministry's policy on the management and supervision of sex offenders in the community); or
- a current conviction for drug trafficking.

How the Program Works

Eligible offenders from one of the 17 participating provincial institutions are fitted with a multilevel tamper detection transmitter before they leave the institution. The transmitter, which is attached to the offender's ankle, transmits regular signals to a telephone-based receiver attached to the offender's telephone. The receiver in turn sends encoded signals to the host computer which monitors the presence and absence of the ankle transmitter and compares the information received with a pre-programmed curfew schedule for that particular offender. This computerized curfew is interactive, allowing the client to call in to report legitimate delays in returning to the home or other authorized location. An alarm is generated by the computer if the information does not coincide or if the device is being tampered with. Corrections staff follow-up.

In addition to continuous monitoring for the duration of their sentences, offenders are subject to random unscheduled in-person and telephone contacts at home, place of employment or other authorized locations. EM officers (EMOs) also conduct random drive-by checks to monitor the inmate's compliance with the program schedule using a mobile monitoring unit. Contacts are made at least once per week.

It is expected that alcohol testing will be added to the EM program for selected offenders by the end of August 1996. The testing device will be fully integrated into the selected offender's home electronic monitoring equipment and to the host computer. It will be able to detect alcohol consumption by the offender, who at regular but random intervals will be notified through the monitoring computer to provide a breath sample. The results will be recorded and appropriate action will be taken if conditions against alcohol consumption have been violated.

The EM program is staffed continuously by specially trained EM officers and data entry clerks. EMOs are involved in the assessment and selection of suitable participants and are responsible for the ongoing supervision, monitoring and

enforcement of inmates on the program. In this capacity, they are required to develop a plan of supervision which addresses the inmate's risks and needs and to make the appropriate referrals for programming and treatment.

The technology has limitations. It cannot prevent an offender from going unlawfully at large; nor can it track the movements of the offender. The monitoring equipment alone is unable to prevent the offender from conducting criminal activity while at the authorized location. The device can be removed by the offender with a pair of shears, but any such tampering will generate an alarm.

Offender Contributions

Offenders on EM are charged a maximum of \$8 per day (\$240 per month) to offset some of the costs of the program. This charge is administered on a sliding scale basis to ensure that an offender's inability to pay the fees will not preclude participation.

Cost Implications

The EM program is currently budgeted at \$3.2 million per year inclusive of all the equipment and staff necessary to service 400 clients. Based on these assumptions, the *per diem* cost for the program is expected to be \$22. The Ministry has projected that EM will save \$7 to 10 million per year as compared with the cost of funding community residential supervision.

Other Jurisdictions

The two expert witnesses from Florida and British Columbia reported on program design and experience with EM in their jurisdictions. Their evidence was received, in the case of Florida, by tele-conferencing and, in the case of British Columbia, by video-conferencing. A report on the Committee's experience with these two forms of communication is attached as an Addendum.

Florida

Florida established their community control (CC) "house arrest" program in 1983 as a prison diversion tool to address a mounting crisis of prison overcrowding. This program was extended in 1985 when the State introduced a crude electronic monitoring device. This technologically-enhanced program became the second level of community control (CCII). While CCII continues to provide additional surveillance of offenders, in all other respects, including supervision and programming, CC and CCII are the same.

Both CC and CCII are front-end prison diversion programs for selected offenders who might otherwise be sent to prison. Thus, unlike British Columbia and Ontario, Florida's community control programs are available as sentencing options rather than as back-end early release mechanisms.

Under the community control programs (both CC and CCII) offenders are confined to their homes except during hours of employment, public service work, or participation in self improvement programs that are approved by the community control officer. Offenders are responsible for paying restitution to victims, court ordered fines and costs, as well as monthly fees to the state to offset costs of supervision.

Eligibility

Initially, the community control programs were designed for low-risk/non-violent offenders. However, due to the State's high plea bargaining rate - about 97% of cases - significant numbers of violent and higher risk offenders have been able to negotiate release on to the community supervision, probation and house arrest programs. Thus, offenders on CCII can be serving sentences for offences such as murder, manslaughter, sex offences, robbery, and other violent offences as well as non-violent and substance abuse offences. Florida currently has 135,000 offenders

on probation and 15,000 on community control, of whom 1,000 are being electronically monitored.

Supervision and Programming

The EM component of CCII is designed to be used in conjunction with the supervision and community control programming requirements. Offenders on CCII receive the same number of home visits as CC offenders. Currently, a minimum of two in-person and telephone contacts per week by community control officers is required under the programs, significantly more than the less intensely supervised regular probation.

To assist with case planning and supervision strategies, each person placed on community control receives a Client Management Classification (CMC) assessment. Once classified into one of five possible groupings, an individual supervision plan is developed. Ninety-five percent of the programs in which offenders participate are contracted out to agencies in the community.

Completion Rate

Beginning in 1993, Florida has gathered statistics on the two community control programs so that it could conduct a comparative analysis. This "outcome" analysis looks at what happens after an offender enters the program - whether the offender successfully completes it (i.e., without violation) or not; and if not, why not.

Figures from July 1, 1993 to March 25, 1996 show an 11.3% higher completion rate among offenders on the CCII program (i.e., electronic monitoring combined with house arrest and intensive supervision) as compared to offenders on CC (i.e., house arrest with intensive supervision). The Department of Corrections considers this difference to be particularly significant because CCII offenders are

higher-risk than CC offenders, having graduated to CCII for violations under CC or probation.

Florida Corrections has concluded that electronic monitoring is more than simply a surveillance tool; based on the statistical evidence, it appears to have a psychological or behavioural impact on the offender's outcome in the program. It was noted that the analysis is not yet complete and that, for example, the possible implications or effects of programming designed to influence criminogenic behaviour has not been factored in or analyzed. Further analysis will look at other possible factors including criminal history, programming, and the client management classification assessment (CMC). It has already been noted that outcomes are positively affected for offenders who have been placed through the CMC risk/needs assessment process.

It is also significant to note that, despite this higher completion rate among CCII offenders, overall, fewer than half of the offenders in either CC or CCII successfully completed their programs - 58.8% of CC offenders had their status in the program revoked for violations compared with a 54.3% revocation rate in the CCII program. Technical violations are the main reason for revocation in each case - 41.7% in CC and 40% in CCII.

Transitional Housing and Programs

Florida Corrections continues to operate a series of halfway house type programs. A non-secure intensive six month drug treatment program has a capacity of about 1,600 beds and a successful completion rate of 54.4%, a rate that is higher than either the CC or CCII programs. The State also has a long-term community residential program with about 400 beds, about 380 probation and restitution centre beds for a four to six month program, and a multitude of outpatient programs.

Offender Contribution

Offenders under community supervision are required to contribute to the cost of the supervision if ordered by the court. Last year, Florida collected almost \$60 million in offender payments (including court ordered victim restitution, fines, court costs and co-payments for residential treatment programs, supervision fees and an electronic monitoring surcharge ordered by the court in a small minority of cases) from the 150,000 offenders on community-based supervision. About \$50,000 of this amount was deposited into the EM trust fund established by the State to defray costs of equipment. Indigent offenders, which comprise about 20% - 25% of community supervised offenders, are not required to pay the supervision fees or other costs if they meet federal poverty guidelines.

Cost Effectiveness

Florida considers its community control programs to be cost effective. Currently, the *per diem* cost to the State for electronic monitoring is \$2.39.

The most recent assessment of the cost-effectiveness of Florida's community control programs, including EM, as prison diversion tools, is a 1988 study conducted by the National Council on Crime and Delinquency. It found that by diverting offenders out of the prison system and into the house arrest programs the State had saved in the range of \$16 million.

British Columbia

British Columbia introduced electronic monitoring as a pilot project in 1987. It was made a full-time program in 1989 and was extended province-wide by 1992.

Like Ontario, British Columbia uses electronic monitoring as an early release mechanism, although offenders can participate in their program (EMP)

immediately upon being sentenced without having to serve time in a correctional facility.

Eligibility

The EMP was initially targeted to the low-risk/non-violent offender, principally the typical intermittent sentence offender. Eligibility criteria required a sentence length of not more than 90 days and no history of violence or sexual offences. The approach was to have the court impose a straight sentence (as opposed to an intermittent sentence) with a recommendation for EMP. Corrections officers then conduct a thorough risk assessment to help them determine whether the offender is suitable for the program.

Over time, the province has eased the eligibility criteria. The program now accepts offenders with any provincial-length sentence (i.e., up to two years less a day) and a conviction for any offence so long as the offender does not show a "pattern" of violence or sex offences. Thus, offenders with a history of violent or sexual offences may qualify for EMP, but only if the previous convictions are no longer considered to be indicative of the offender's current behaviour.

There are now three categories of cases that are automatically referred for an assessment by corrections staff for suitability:

- a sentence of six months or less;
- a court-endorsement in which the judge has indicated that the person should be in the EMP. In this instance, the person would be referred to the program whatever the offence might be; and
- a low-risk classification based on a risk assessment in the institution.

The expansion of the program has also been facilitated by an "exceptional cases" category for cases which do not meet all of the established EMP criteria.

Eligibility under this category is determined at a higher level in the corrections system.

The Committee was told that the easing of the EMP eligibility criteria has not resulted in any significant problems. Because the program has evolved gradually, it has come to be accepted by the public, politicians, the judiciary, Crowns and correctional staff. This evolution has allowed the program to build its own credibility. It was suggested that Ontario could possibly draw on the experience in British Columbia to develop a shortened evolutionary process, but that the need to build the program's credibility among the justice system stakeholders and the general public would likely require a more conservative approach to implementation.

Supervision and Programming

According to Mr. Cairns, the expert witness from the British Columbia Ministry of the Attorney General, the major difference between the B.C. and Ontario programs is the degree of offender supervision. He described the B.C. program as "intensive supervision enhanced by the use of EM technology." Corrections staff are required to make regular unscheduled visits to the offender's home, and by using the drive-by unit, to the offender's place of employment or treatment centre. This system of regular unscheduled visits to the offender's residence was considered to be essential to the success of the program.

The amount of supervision of any particular offender is determined by a risk/need assessment. For example, a low-risk/low-needs offender might be on a twice per eight day cycle; a high risk/high-needs offender would require a minimum of four in-person visits in an eight day cycle. The purposes of regular unscheduled home visits are threefold: first, to maintain the element of human interaction with the offender and to provide any counselling, assistance or to make referrals to assistance programs; second, to check the equipment and to check up on the home environment (the vast majority of suspensions from the program are the result of

staff supervision); third, to provide a safety net for offenders who may be subject to domestic violence.

Supervision is conducted by corrections staff. The ministry has not considered using community agencies to perform this function in part because of a larger debate about privatization in the province. The B.C. Ministry of the Attorney General has made a commitment not to privatize programs that it believes should be carried out by "peace officers" as defined in the *Criminal Code*. Offenders on EM are subject to a temporary absence permit and to possible apprehension at any time. The Ministry considers that the authority to suspend the temporary absence and apprehend the person are functions of a peace officer and are appropriately carried out by corrections staff.

Another key element to the success of the program is that everyone is screened for suitability. The screening is made by the same officers who supervise the offender in the community. It is felt that these officers therefore have a vested interest in properly screening offenders to ensure their own safety when making the home visits.

Completion Rate

British Columbia's EMP has a successful completion rate of 94%.

Cost Effectiveness

British Columbia considers its EMP to be cost effective. The *per diem* cost of the EMP is in the range of \$45 - \$50. Compared with a *per diem* cost of about \$100 for the province's lowest level of custody, the net cost avoidance is \$50 per day, or an annual cost savings of close to \$7 million for an EMP population of about 350. These estimates include the intensive supervision staffing costs, equipment and some programming costs, although the EMP tries to make use of programs already established in the community. Mr. Cairns believed that the province's

costs could be reduced by half if it eliminated the intensive supervision aspect to the program, but that by doing so the program's effectiveness would similarly be reduced by more than half.

Transitional Housing and Programs

British Columbia does not have a community residential program like Ontario's CRCs. However, it does have five community-based residential centres (CBRCs) that are under contract with the Ministry, which house a total average population of about 15 offenders a day. B.C. Corrections also operates two lower level prisons called community correctional centres. These are staffed by correctional officers and have a combined capacity of 67 beds. Both types of facilities generally operate at or near capacity.

Prior to the introduction of the EMP, the province had more CBRCs with an average count of about 45 offenders per day. It also operated four community correctional centres, whose total capacity was just over 100. The introduction of electronic monitoring facilitated the closure of these facilities. The province has retained a limited number of CRCs and CBRCs because it determined that the types of inmates in these facilities were not necessarily suitable for EMP. It also found that there were offenders who were otherwise appropriate for EMP but who were without a suitable residence. British Columbia, it was said, would be reluctant to consider a wholesale replacement of the community-based residential centre system with EMP because there are some offenders who do not qualify for EMP but who can be moved into the community in a CBRC.

ISSUES AND RECOMMENDATIONS

The Committee also heard a great deal of valuable evidence from community witnesses. This section reviews their input on key issues and sets out the Committee's recommendations.

EM as a Replacement for CRCs

The single overriding concern of the community witnesses was that EM would be used to replace CRCs as the mechanism to assist offenders with reintegration into the community. Virtually all of the witnesses supported the introduction and use of electronic monitoring, but only if it is part of a larger continuum of corrections options. There was no support among witnesses for EM as a stand-alone program or as a replacement for halfway houses. The following statement of the St. Leonard's Society reflects the general consensus among witnesses on the importance of community release and the place of EM and halfway houses in the continuum of care for offenders:

What we can and must do is to take all steps within our knowledge and experience to reduce the likelihood of criminal activity. A range of actions are available to us to do so. One of the most successful, cost effective and human development effective methods we have is a conditional release system, with a variety of options to address criminogenic factors and increase the chance that an individual will live crime free in the future.

Residential services, where appropriate, are part of that response, as is appropriately run electronic monitoring. . . . We must not replace interventions directed at the higher-need individual with interventions that are designed only for low-need offenders.

It was argued that EM and CRCs are not interchangeable because they fulfil different needs and are therefore appropriate for different types of offenders.

Transitional Programming and Gradual Reintegration

Many of the criticisms of the government's decision to close the CRCs focused on the concern that offenders will be released into the community without the benefit of the supportive living environment and transitional programming that halfway houses provided.

The Probation Officers Association of Ontario identified four specific functions of CRCs that, in their view, are not being met by EM - gradual reintegration, supervised programming, early detection of adjustment difficulties, and public education. CRCs provide unemployed offenders with appropriate support such as supervised job search; help with the reintegration of family relations that have been strained by criminal behaviour, an especially important concern in domestic violence cases; assistance to develop self-sufficiency, including life skills training and management of crises; and advocacy on behalf of its clients to ensure access to scarce and diminishing community programs. The Association said that the intensive supervision provided by CRCs also fosters supportive bonds for offenders that last beyond the offender's stay at the residence. On a more practical level, CRCs provide a transitional residence for offenders without a home to go to following release.

Citing research on factors leading to recidivism, the John Howard Society noted that the intensive supervision provided by CRCs is instrumental in the reintegration of higher-risk/needs offenders. They told the Committee that offenders with such supervision are 50% less likely to re-offend than when released without the type of reintegrative supports provided by CRCs.

Others expressed the concern that as fewer offenders meet the EM criteria (low-risk/non-violent/stable home) more offenders will be left in prison for longer periods, thus increasing costs. Medium to higher-risk offenders will end up serving more time in provincial facilities and will be deprived of effective community treatment and program intervention to help monitor and assist

reintegration, thereby increasing the likelihood of re-offending upon release and decreasing public safety. By eliminating halfway houses and substituting EM for low-risk/low-need offenders, those most likely to benefit from treatment and programs in the community will be in jail, not in the community.

One of the key criticisms of EM is that it provides surveillance, not supervision. It can inform about the offender's presence in the residence or other approved location, but it cannot relate what an offender is doing while at home and it cannot intervene to assist the offender with adjustment difficulties.

Different Types of Offenders

The Committee heard that CRCs are suited to the needs of a different type of offender than EM. Because CRCs are designed to provide a stable supportive residential environment, appropriate candidates might include those who do not have stable homes, those in need of treatment or support in finding treatment in the community, or those for whom living alone in the community is not appropriate. On the other hand, the appropriate candidate for EM might be someone who already has positive ties to the community, but who is still required to be monitored to ensure compliance with important release conditions.

Others suggested that CRCs are an option for offenders who, though not suitable for EM, do not require the costly security of prison. Witnesses noted that although some CRC residents were very low-risk, by and large, they would not have met the EM eligibility criteria: 25% had current offences involving violence and 50% had previous offences involving violence, and the average sentence of CRC residents was 173 days, significantly higher than the provincial average. Without CRCs for these medium and higher-risk offenders, the only option will be the most costly - prison. By addressing the needs of this offender group, halfway houses add a cost-effective service option that responds to the offender's level of risk and need.

The American Probation and Parole Association told the Committee that research confirms that EM combined with supervision and programming resources are best used with offenders at higher-risk levels rather than for many who are now under community supervision. The research also shows that the risk of re-offending is actually increased if intensive services are provided to lower-risk populations. Movement restrictions and EM monitoring are such that people who would have done very well without supervision may do less well. There is a real risk that if EM is used for such low-risk individuals, there will actually be an increase in reincarceration because of minor technical violations. It was argued that more intensive supervision is more effectively aimed at the medium to higher-risk offenders.

Several witnesses also cited special-needs offenders, including those with mental illness, developmental delays and physical disabilities, as another group that will not be accommodated by EM and who require the support of halfway houses. Offenders with special needs comprise an estimated 15% of the provincial corrections population. As long-term care facilities are being closed and increasing numbers of mentally disordered persons are being discharged to the community, it is likely that an increased number of these persons will come into conflict with the law. These offenders are fragile and can be dangerous. They often do not have stable home or family supports. The Committee heard that halfway houses offer these offenders access to specialized community services, help to re-establish and monitor vital community support, and reduce the potential debilitating aspects of incarceration. The restoration of support systems in concert with supervision promotes public safety.

Special needs offenders are already marginalized and don't enjoy the same access to programs and resources as mainstream offenders. Witnesses argued that this group needs the additional supports provided by CRCs to promote reintegration. CRCs are able to advocate on behalf of these offenders to gain access to programs that often do not prioritize offenders, particularly those with special needs.

It was suggested that it is highly doubtful that the application of an EM bracelet will assist these offenders and that unsupported releases to the community will result in increased demand on various systems, notably, health and justice. The Ontario Association of Community Correctional Residences believes that the remaining 59 CRA beds will not be sufficient to meet this need.

Cost-effectiveness of EM as a Replacement for CRCs

Witnesses also argued that as a substitute for halfway houses, EM will not prove to be cost-effective. The John Howard Society said that using EM on low risk/low-need offenders who, by definition, are unlikely to re-offend, is unnecessary and a waste of money.

Some witnesses suggested that the criteria for release on EM are too restrictive to achieve a meaningful release rate. By contrast, halfway houses provide a community-based location from which appropriate supervision and programs would be delivered to both residential and non-residential offenders thus expanding potential offender eligibility and maximizing the use of scarce resources.

According to the American Probation and Parole Association, EM is cost effective when used on moderate and high-risk offenders and is coupled with appropriate correctional interventions that target specific criminogenic factors. Research, they suggested, shows that re-offending rates were improved when electronic monitoring was combined with other rehabilitative programs.

The general conclusion among the community witnesses was that EM, coupled with strategically located halfway houses, would provide the Ministry with the range of program resources necessary to significantly reduce prison populations, promote safety and reduce costs. Electronic monitoring alone, it was suggested, would not achieve these goals.

The Committee agrees that transitional programming and, in some limited cases, transitional housing, is an important and necessary tool for the management of offenders. It thus supports the view that there should be a continuum of corrections options which includes a full range of tools to address the needs of offenders, maintain public safety and achieve overall efficiency in the system.

The Committee, therefore, recommends:

1. *that the Ministry maintain a continuum of corrections options to address the risks and needs of the range of offenders under provincial supervision.*

Composition of the Continuum

Electronic Monitoring

It is clear from the evidence that there is merit to EM and general support for its use in appropriate circumstances. The OPP, for example, in its recent review of the program, concluded that EM does not adversely affect public safety and may in fact enhance it for the following reasons:

- The eligibility criteria are sufficiently rigorous to provide a high level of confidence that high-risk offenders are not take into the program;
- The level of supervision is at least as great or probably better than with CRCs. In addition to EM there is supervision by correctional staff;
- The technology has been widely tested, and found to be adequate for the purpose;
- There is immediate notification where an offender has violated the conditions, enabling swift follow-up by corrections staff or police;
- EM better allows offenders to retain employment, a significant recidivism factor; and

- EM allows offenders to live with and maintain ties to those who have a stake in the program. This requirement removes the offender from the criminal milieu, a significant contributing factor to recidivism.

In addition, the OPP believes that EM was a superior monitoring device to CRCs.

The Committee was also referred to a 1992 American study comparing the post-release experience of federal offenders on EM with that of offenders released from halfway houses.¹ The study found that there was no difference in the recidivism rate between the two groups. However, there was a statistically significant difference in the employability of those on EM. It found that the EM offender had a better chance of remaining in a job one year after release from EM than offenders in halfway houses.

From the evidence of the witnesses from Florida and British Columbia and the background information on other jurisdictions, EM has proven to be cost effective and is now a well-established part of community control and supervision programs. The Committee believes that EM is an appropriate tool for community corrections and will further the ability of the correctional system to target serious crime and maintain public safety while providing an alternative for less serious crime.

The Committee, therefore, recommends:

2. *that the EM be continued and developed as a significant part of the community corrections continuum.*

¹ Jody Klein-Saffran, "Electronic Monitoring Versus Halfway Houses: A Study of Federal Offenders" (Ph.D. dissertation, University of Maryland, 1992).

Transitional Housing

Witnesses told the Committee that halfway houses are a valuable component in promoting safer communities. The OPP confirmed that halfway houses have a record of being relatively problem-free.

The John Howard Society was of the view that the decision to close the halfway houses was very short-sighted and possibly irreversible. Community resistance to the opening of new halfway houses will make it extremely difficult in the future to find new sites. Years of staff experience and training needed to operate these facilities will be lost, as will the trust between the government and the community agencies that was typically needed to operate the facilities.

According to the American Probation and Parole Association, it is the potential loss of community agency support through halfway house boards and volunteers that may be the most significant loss to community corrections in Ontario as the result of the decision to close the halfway houses and to substitute EM. The participation of citizens through halfway house boards of directors and program volunteers brings diverse, community-based input and support for all correction programs.

However, it was generally acknowledged among the witnesses that there may not need to be as many halfway houses as there had been prior to the decision to close them. CRCs, it was said, have been both inappropriately and under-utilized. One witness estimated that about 25% of offenders placed in halfway houses did not require that level of supervision and could have reintegrated into the community without the placement. Cautious decision-making by Superintendents of provincial facilities was cited as the cause of many of the inappropriate placements. The solution to this issue, it was suggested, was an approach that ensured a mix of resources to be matched to the variety of offenders.

One witness suggested that a revised mandate for halfway houses, integrated within a comprehensive releasing strategy, maximizes resources and promotes safety. In addition, opportunities exist to develop cost shared linkages with federally funded halfway houses, enhancing the network of available facilities. Further advantage may be gained through sharing programs and using modern technology to complement existing programs.

A coalition of community witnesses recommended that the following be included as key features of an overall correctional strategy. The strategy should achieve an effective and efficient system that builds on the capacities of community organizations and the correctional system to better ensure offender reintegration and community safety:

- If EM is to be used, it should be combined with community corrections programs and should be based on the LSI-OR.
- EM should not be used for low-risk/low-need offenders who would do well without it.
- Community correctional agencies should provide a range of residential and treatment options, including day centres to which individuals involved with EM could go for programs and referrals. This would ensure a match of risk and need with the most effective and cost efficient resources.
- Parole and temporary absence should be unified in a single system of conditional release in Ontario. This would ensure that decisions about releases are being made by people with community corrections expertise, not facility staff who have a stake in keeping provincial facilities full.
- The focus should be on reducing the number of provincial facilities. Only when provincial facilities are closed will there be true cost savings. Enhanced community programs can ensure that supervision and programs are delivered cost-effectively.

The Committee notes that with the closure of the CRCs, the Ministry ended the practice of block-funding transitional housing, but it has not abandoned the *ad hoc* funding of CRAs for special needs offenders. Because these beds are paid for as

needed, the costs can be more effectively controlled and, in the Committee's view, the saved resources can more appropriately be used elsewhere.

The Committee believes that transitional programming is an important part of the reintegrative process and should be maintained. It disagrees that the only way to provide such services is by funding the bricks and mortar of CRCs. The Ministry indicated that in its review of residential community corrections it found that offenders were being referred to and participating in programs being provided by community agencies rather than the CRC facilities more often than not. In the Committee's view this is a significant factor in its assessment of the continued availability of transitional programming without the need to support the physical plant of halfway house facilities.

The Committee therefore recommends:

3. *that the continuum of corrections options should support transitional programming and, in some limited cases, transitional housing under the current CRA program.*

General Concerns

Potential Net-Widening

Concern was expressed about the cost associated with the possible net-widening effect of EM if it is expanded to existing community supervision, particularly probation and parole. EM will only save money if it is used with offenders who otherwise would be in jail. If it is used to increase the severity of probation and parole or if judges give prison sentences (i.e., intermittent sentences) in anticipation of an offender being placed on EM, then it will increase the costs of corrections. Witnesses referred to the introduction of Community Service Orders (CSO) in Ontario as an example of possible net-widening. Upon introduction, CSOs were thought to be a major initiative to provide alternatives to prison. It did not happen; instead, the majority of those given a CSO would not have gone

to jail anyway. The net impact was to increase the cost of corrections with minimal impact on levels of incarceration.

The Committee shares the concerns about the potential for an increase in costs if EM is used as an enhancement to existing community supervision mechanisms instead of as an alternative to these programs in appropriate cases.

The Committee, therefore, recommends:

4. *that as part of its scheduled one-year evaluation of the EM program, the Ministry of the Solicitor General and Correctional Services should monitor, evaluate and report on the incidence and cost implications of net-widening as a result of the use of EM as an enhancement to the remaining community supervision mechanisms instead of as an alternative to such mechanisms.*

Access To EM Limited by Financial Ability

Offender Contributions

In the view of the John Howard Society, the plan to charge offenders for the cost of EM though superficially attractive, presents some serious problems, even with the sliding scale model in Ontario. They argued that the fee only adds to the financial burden of released inmates and that American programs were found to screen out indigent subsidized offenders in order to demonstrate that they were cost effective.

It is clear from the Ministry's evidence that an offender's financial ability to contribute is not one of the eligibility criteria and that an offender's suitability for the EM program is determined independently of this fact. In addition, the sliding scale for offender contributions allows flexibility to tailor such contributions to an offender's financial abilities and is consistent with the scale currently used for room and board in correctional settings. The Committee recognizes these

assurances but wishes to highlight its belief that an offender's lack of financial resources should never be a barrier to participation in the EM program.

The Committee, therefore, recommends:

5. *that the EM program policies and procedures be clarified to ensure that no offender is prevented from participating in the program because of a lack of financial resources to contribute to the supervision costs.*

Telephone Requirement

A concern was also expressed that some offenders will not be able to participate in EM who would otherwise meet all the criteria of eligibility because they do not have the resources to pay for a telephone or establish a stable home. The Committee heard that this is often the situation for offenders on probation and parole, for example.

Because EM is designed as a back-end early release program, offenders may need some time to re-establish their connections to the community, including obtaining a telephone. The Committee believes that the lack of financial resources to obtain a telephone line could be a barrier to some offenders who could otherwise be appropriately released into the community. Considering the substantial cost of incarceration as compared to the cost of a telephone line, the Committee believes that in certain cases it may be more cost-efficient to subsidize the cost of the telephone and limited transitional housing to earn bigger savings by removing the offender from the provincial institution.

The Committee, therefore, recommends:

6. *that where an offender otherwise qualifies for the EM program, and the lack of a telephone line is the only barrier to the offender's participation, the Ministry should consider ways to circumvent this barrier to ensure cost-efficiency.*

ADDENDUM: COMMITTEE EXPERIENCE WITH VIDEO AND TELE-CONFERENCING

Background

As part of its deliberations on the closure of halfway houses and the introduction of electronic monitoring under Standing Order 125, the Committee agreed to obtain expert testimony from British Columbia and Florida; two jurisdictions that have had experience with electronic monitoring programs. In order to eliminate travel and accommodation costs of these witnesses, the sub-committee agreed to use video-conference technology. When the Committee considered the sub-committee report, it was agreed that the Committee conduct one interview by video-conference and one by tele-conference in order to assess the two types of technology. Although tele-conferencing had been used by committees in the past, this was the first time that a legislative committee obtained testimony through video-conferencing.

Video-conference

The Legislative Assembly currently does not have the equipment to hold video-conferences within the committee rooms in the Main Building, therefore, the video-conference was held in a Ministry of Natural Resource facility in the Whitney Block. As this was the first time using the technology, no other business was scheduled other than the one hour meeting. The Committee felt that the video-conference was successful due to the interactive nature of the interview. The cost of a video-conference with British Columbia for one hour was \$200. The estimated travel and accommodation expenses were in the order of \$2000.

Although the size of the MNR room was small, it was adequate for the one hour meeting. Of note, however, is that the room was not full and there were no members of the public in attendance. If Committees are to use video-conferencing frequently and on controversial issues, permanent facilities in the Main Building

may be more appropriate. Broadcast and Recording has estimated the capital cost of supplying equipment in the Legislative Building to be in the order of \$25,000.

Tele-conference

The tele-conference took place on a separate day in a committee room in the Main Legislative Building. Immediately following the one hour interview, the Committee was able to move to other witnesses appearing on the issue in person. The tele-conference was also successful, however, at times it was difficult to hear the witness clearly. The long distance charge for the one hour tele-conference was approximately \$35. Travel and accommodation expenses for the witness to travel from Florida were estimated to be in the order of \$1150.

On a recent committee trip to Ottawa, London, Windsor and Thunder Bay, approximately \$40,000 was expended for travel, accommodation and meeting room facilities (approximately 20 staff and MPPs travelled).

The Committee, therefore, recommends:

7. *that the Legislative Assembly Committee investigate and adopt video-conferencing for legislative committees as a cost efficient method of hearing pertinent testimony in circumstances where access to such testimony would otherwise be cost prohibitive, and as a supplement to expensive committee travel by providing greater access for citizens of smaller communities.*

LIST OF RECOMMENDATIONS

1. that the Ministry maintain a continuum of corrections options to address the risks and needs of the range of offenders under provincial supervision. (p. 23)
2. that the EM be continued and developed as a significant part of the community corrections continuum. (p. 24)
3. that the continuum of corrections options should support transitional programming and, in some limited cases, transitional housing under the current CRA program. (p. 27)
4. that as part of its scheduled one-year evaluation of the EM program, the Ministry of the Solicitor General and Correctional Services should monitor, evaluate and report on the incidence and cost implications of net-widening as a result of the use of EM as an enhancement to the remaining community supervision mechanisms instead of as an alternative to such mechanisms. (p. 28)
5. that the EM program policies and procedures be clarified to ensure that no offender is prevented from participating in the program because of a lack of financial resources to contribute to the supervision costs. (p. 29)
6. that where an offender otherwise qualifies for the EM program, and the lack of a telephone line is the only barrier to the offender's participation, the Ministry should consider ways to circumvent this barrier to ensure cost-efficiency. (p. 29)
7. that the Legislative Assembly Committee investigate and adopt video-conferencing for legislative committees as a cost efficient method of hearing pertinent testimony in circumstances where access to such testimony would otherwise be cost prohibitive, and as a supplement to expensive committee travel by providing greater access for citizens of smaller communities. (p. 31)

LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. Il faudrait que le ministre maintienne un continuum d'options correctionnelles pour faire face aux risques et aux besoins des contrevenants sous supervision provinciale.
2. Il faudrait que le programme de surveillance électronique soit maintenu et développé au point de devenir un élément important du continuum de services correctionnels communautaires.
3. Il faudrait que le continuum d'options des services correctionnels englobe les programmes de transition et, dans certains cas limités, l'hébergement en établissement de transition dans le cadre du programme des AHC existant.
4. Il faudrait qu'au moment de l'évaluation prévue au bout d'un an du programme de surveillance électronique, le ministre du Solliciteur général et des Services correctionnels surveille et évalue la fréquence et les implications en matière de coûts de l'élargissement du filet produit par l'utilisation de la surveillance électronique pour renforcer les autres mécanismes de supervision communautaires plutôt que comme une solution de rechange à ces mécanismes, et qu'il en fasse rapport.
5. Il faudrait préciser clairement les politiques et méthodes du programme de surveillance électronique pour faire en sorte qu'aucun contrevenant ne soit empêché de participer au programme parce qu'il ne dispose pas des ressources financières nécessaires pour contribuer à payer le coût de la supervision.
6. Lorsqu'un contrevenant est par ailleurs admissible au programme de surveillance électronique et que seule l'absence de téléphone l'empêche d'y participer, il faudrait que le ministre envisage des moyens pour surmonter cet obstacle afin de rendre le système plus rentable.
7. Il faudrait que le Comité de l'Assemblée législative examine la technologie de vidéoconférence et l'adopte pour les comités législatifs comme moyen économique lorsque l'on veut recueillir un témoignage pertinent, s'il aurait été beaucoup trop cher de le recueillir autrement, et en plus des voyages coûteux des comités, pour pouvoir écouter les témoignages des citoyens des petites collectivités.

Le Service de télédiffusion et d'enregistrement a estimé à 25 000 \$ le coût de la fourniture du matériel à l'Edifice de l'Assemblée législative.

Téléconférence

La téléconférence s'est déroulée un autre jour dans une salle de comité de l'édifice principal de l'Assemblée législative. Tout de suite après l'entretien d'une heure, le Comité a pu entendre d'autres témoins venus se présenter en personne. La téléconférence a également été réussie, bien qu'il fut parfois difficile d'entendre clairement l'interlocuteur. Le coût d'un appel interurbain pour une heure de téléconférence s'est élevé à près de 35 \$. Les frais de déplacement et d'hébergement pour faire venir une personne de la Floride ont été estimés à près de 1 150 \$.

Lors d'un voyage récent du Comité à Ottawa, London, Windsor et Thunder Bay, on a dépensé près de 40 000 \$ en frais de déplacement, d'hébergement et de location de salles de réunion (près de 20 députés et membres du personnel étaient du voyage).

Le Comité fait donc la recommandation suivante :

7. Il faudrait que le Comité de l'Assemblée législative examine la technologie de vidéoconférence et l'adopte pour les comités législatifs comme moyen économique lorsque l'on veut recueillir un témoignage pertinent, s'il aurait été beaucoup trop cher de le recueillir autrement, et en plus des voyages coûteux des comités, pour pouvoir écouler les témoignages des citoyens des petites collectivités.

APPENDUM : RECOURS DU COMITÉ À LA VIDÉOCONFÉRENCE ET À LA TÉLÉCONFÉRENCE

Renseignements généraux

Dans le cadre de ses délibérations sur la fermeture des maisons de transition et l'introduction de la surveillance électronique en vertu du Règlement 125, le Comité a accepté d'obtenir le témoignage de spécialistes de la Colombie-Britannique et de la Floride, deux territoires de compétence qui ont déjà expérimenté la surveillance électronique. Pour éviter d'avoir à payer les frais de déplacement et d'hébergement de ces témoins, le sous-comité a accepté de recourir à la vidéoconférence. Quand le Comité a étudié le rapport du sous-comité, on a convenu que le Comité participerait à une vidéoconférence et à un entretien en téléconférence pour évaluer les deux types de technologie. Bien que des comités aient déjà eu recours à la téléconférence par le passé, c'était la première fois qu'un comité législatif recueillait des témoignages au cours d'une vidéoconférence.

Vidéoconférence

L'Assemblée législative n'a pas à l'heure actuelle de matériel de vidéoconférence dans les salles de comité de l'édifice principal; c'est pourquoi la vidéoconférence s'est déroulée dans une salle du ministère des Richesses naturelles, dans l'édifice Whitney. Comme c'était la première fois que l'on recourait à cette technologie, seule la réunion d'une heure avait été prévue. Le Comité a estimé la vidéoconférence réussie, en raison de la nature interactive de l'entrevue. Le coût de la vidéoconférence d'une heure avec la Colombie-Britannique s'est élevé à 200 \$. Les frais de déplacement et d'hébergement avaient été estimés à 2 000 \$. Bien que la salle du ministère des Richesses naturelles soit petite, elle suffisait pour une réunion d'une heure. Il convient de préciser, cependant, que la salle n'était pas pleine et que le public n'y assistait pas. Si les comités venaient à utiliser fréquemment la vidéoconférence pour des questions controversées, il serait plus approprié de prévoir des installations permanentes dans l'édifice principal.

Nécessité d'avoir un téléphone

Il a aussi été dit que certains contrevenants ne pourront pas participer au programme de surveillance électronique, même s'ils répondent à tous les autres critères d'admissibilité, parce qu'ils n'ont pas les moyens de payer un téléphone ou d'avoir un domicile fixe. Le Comité a entendu dire que c'est souvent le cas des contrevenants en période de probation et en libération conditionnelle, par exemple.

Comme le programme de surveillance électronique est conçu comme un programme de mise en liberté anticipée à la fin de la période d'incarcération, il est possible que les contrevenants aient besoin d'un peu de temps pour rétablir leurs liens avec la collectivité, et notamment se procurer un téléphone. Le Comité pense que l'insuffisance des ressources financières dont ils disposent pour s'abonner au téléphone pourrait être un obstacle pour certains contrevenants qui, autrement, pourraient parfaitement être mis en liberté dans la collectivité. Etant donné le coût considérable d'une incarcération par rapport au coût d'une ligne de téléphone, le Comité croit que dans certains cas, il serait peut-être plus rentable de subventionner le téléphone et un logement pour une période limitée en maison de transition pour réaliser des économies plus importantes en faisant sortir le contrevenant d'un établissement provincial.

Le Comité fait donc la recommandation suivante :

6. *Lorsqu'un contrevenant est par ailleurs admissible au programme de surveillance électronique et que seule l'absence de téléphone l'empêche d'y participer, il faudrait que le ministère envisage des moyens pour surmonter cet obstacle afin de rendre le système plus rentable.*

Limitation de l'accès à la surveillance électronique pour des raisons financières

Contribution des contrevenants

Aux yeux de la Société John Howard, le projet de faire payer aux contrevenants le coût de la surveillance électronique, bien qu'attrayant en apparence, présente des problèmes sérieux même avec le modèle d'échelle mobile de l'Ontario. Selon la société, les frais ne font que s'ajouter au fardeau financier des prisonniers mis en liberté, et on s'est rendu compte que dans les programmes américains, on retirait les contrevenants indigents subventionnés pour prouver que les programmes étaient rentables.

Il ressort clairement de son témoignage que le ministre n'a pas l'intention de considérer les moyens financiers d'un contrevenant comme critère d'admissibilité et que la possibilité de surveillance électronique pour un contrevenant est déterminée indépendamment de ses moyens. En outre, l'échelle mobile pour la contribution des contrevenants permet une certaine souplesse pour adapter ces contributions aux moyens financiers des contrevenants, comme c'est le cas pour le logement et la pension dans les établissements correctionnels. Le Comité prend acte de ces assurances, mais souhaite bien souligner que le manque de ressources financières d'un contrevenant ne devrait jamais l'empêcher de participer au programme de surveillance électronique.

Le Comité fait donc la recommandation suivante :

5. *Il faudrait préciser clairement les politiques et méthodes du programme de surveillance électronique pour faire en sorte qu'aucun contrevenant ne soit empêché de participer au programme parce qu'il ne dispose pas des ressources financières nécessaires pour contribuer à payer le coût de la supervision.*

Possibilité d'élargissement du filet

D'aucuns expriment leur inquiétude vis-à-vis des coûts associés à la possibilité d'élargissement du filet de la surveillance électronique si elle est étendue à la

surveillance communautaire actuelle, particulièrement à la libération conditionnelle et à la probation. La surveillance électronique ne permet d'économiser que si elle est utilisée pour les contrevenants qui, autrement, seraient en prison. Si elle est utilisée pour renforcer la sévérité de la probation et de la libération conditionnelle ou si les juges prononcent des peines d'emprisonnement (peines intermittentes) en prévoyant que le contrevenant sera assujéti à la surveillance électronique, les

coûts des services correctionnels augmenteront. Les témoins citent l'introduction des ordonnances de service à la communauté (OSC) en Ontario comme exemple de possibilité d'élargissement du filet. Au moment de leur introduction, on pensait que les OSC étaient une mesure importante pour fournir une solution de rechange à l'incarcération. Ce n'est pas ce qui s'est produit. Au contraire, la majorité de ceux recevant une OSC n'auraient de toute façon pas été envoyés en prison. Le résultat a été une augmentation des coûts des services correctionnels, et l'effet sur le nombre d'incarcérations a été minimal.

Le Comité partage l'inquiétude générale quant à une augmentation des coûts si la surveillance électronique est utilisée pour relever un mécanisme de supervision communautaire existant plutôt que comme une solution de rechange à ces programmes dans des cas appropriés.

Le Comité fait donc la recommandation suivante :

4. Il faudrait qu'au moment de l'évaluation prévue au bout d'un an du programme de surveillance électronique, le ministre du Solliciteur général et des Services correctionnels surveille et évalue la fréquence et les implications en matière de coûts de l'élargissement du filet produit par l'utilisation de la surveillance électronique pour renforcer les autres mécanismes de supervision communautaires plutôt que comme une solution de rechange à ces mécanismes, et qu'il en fasse rapport.

services correctionnels communautaires, et non par le personnel des établissements qui a intérêt à ce que les établissements provinciaux restent pleins.

- Il faudrait mettre l'accent sur la réduction du nombre d'établissements provinciaux. Ce n'est que lorsque ceux-ci seront fermés que l'on réalisera de vraies économies de coûts. L'amélioration des programmes communautaires peut permettre d'assurer la supervision et des programmes efficaces sur le plan des coûts.

Le Comité remarque qu'en fermant les CRC, le ministère a mis fin à la pratique de financement global des établissements de transition sans pour autant abandonner le financement selon les besoins du programme des AHC pour les contrevenants ayant des besoins particuliers. Étant donné que les lits dans ces établissements sont payés en fonction des besoins, il est plus facile d'assurer un contrôle efficace des coûts et, de l'avis du Comité, on peut utiliser les ressources économisées ailleurs de façon plus appropriée.

Le Comité croit que le programme de transition joue un rôle important dans le processus de réinsertion et qu'il faudrait le maintenir. Il n'est pas d'avis que la seule façon de fournir ces services est de financer les établissements abritant les CRC. Le ministère a indiqué qu'il s'était aperçu, au cours de son examen des services correctionnels communautaires résidentiels, que les contrevenants étaient renvoyés à des programmes fournis par les organismes communautaires plutôt que par les CRC, dans bien des cas, et qu'ils participaient aux programmes de ces organismes. Aux yeux du Comité, c'est un facteur important dans son évaluation du maintien des programmes de transition sans la nécessité de financer des maisons de transition.

Le Comité fait donc la recommandation suivante :

3. Il faudrait que le continuum d'options des services correctionnels englobe les programmes de transition et, dans certains cas limités, l'hébergement en établissement de transition dans le cadre du programme des AHC existant.

surintendants des établissements provinciaux prenaient leurs décisions à été citée comme la cause de nombreux placements inappropriés. La solution à ce problème, a-t-on suggéré, était une méthode qui assurait qu'il existe des ressources différentes adaptées à des cas différents.

Un témoin a proposé que l'on révise le mandat des maisons de transition, mandat intégré au sein d'une stratégie globale de mise en liberté, pour optimiser les ressources et favoriser la sécurité. Il existe en outre la possibilité d'établir des liens à coûts partagés avec les maisons de transition financées par le gouvernement fédéral, améliorant ainsi le réseau d'établissements disponibles. On pourrait aussi bénéficier de programmes partagés et de technologies modernes en complètement des programmes existants.

Une coalition de témoins des collectivités a recommandé d'incorporer les caractéristiques suivantes à la stratégie correctionnelle globale. La stratégie devrait déboucher sur un système efficace et efficient qui met à profit les capacités des organismes communautaires et du système correctionnel pour mieux assurer la réinsertion des contrevenants et la sécurité des collectivités :

- Si l'on utilise la surveillance électronique, il faudrait l'associer à des programmes correctionnels communautaires et la baser sur le Répertoire des niveaux de service - Révision ontarienne.
- Il ne faudrait pas utiliser la surveillance électronique pour les contrevenants à faible risque/faibles besoins qui pourraient facilement s'en passer.
- Les organismes correctionnels communautaires devraient fournir un choix de traitements et d'établissements, notamment des centres de jour dans lesquels les personnes sous surveillance électronique pourraient assister à des programmes et demander à être recommandés. Les risques et les besoins coïncideraient alors avec les ressources les plus efficaces et efficientes sur le plan des coûts.
- La liberté conditionnelle et les programmes d'absence prolongée devraient être regroupés en un seul système de mise en liberté sous condition en Ontario. Grâce à cela, les décisions concernant les mises en liberté seraient prises par des personnes ayant des connaissances en matière de

Les témoins ont dit au Comité que les maisons de transition étaient un élément important pour la sécurité des collectivités. Selon la Police provinciale, les maisons de transition sont reconnues pour être relativement exemptes de problèmes.

La Société John Howard estimait que la décision de fermer les maisons de transition n'était peut-être pas très judicieuse et risquait d'être irréversible. La résistance de la collectivité à l'ouverture de nouvelles maisons de transition rendra très difficile à l'avenir l'ouverture de nouvelles maisons. Les années d'expérience et de formation du personnel qui sont nécessaires pour faire fonctionner ces établissements seront perdues et il en sera de même de la confiance qui existait entre le gouvernement et les organismes communautaires, qui s'était avérée indispensable pour faire fonctionner ces établissements.

Aux yeux de l'American Probation and Parole Association, c'est la perte éventuelle du soutien des organismes communautaires, par le biais des conseils d'administration et des bénévoles des maisons de transition, qui pourrait représenter la perte la plus sérieuse pour les services correctionnels communautaires en Ontario à la suite de la décision de fermer les maisons de transition et d'y substituer la surveillance électronique. La participation des citoyens, par le biais des conseils d'administration et des bénévoles des programmes des maisons de transition, apporte à tous les programmes correctionnels un soutien et une participation communautaire diversifiés.

Les témoins reconnaissent cependant, en général, qu'il n'est peut-être pas utile d'avoir autant de maisons de transition qu'il y en avait avant que ne soit prise la décision de les fermer. On a dit que les centres résidentiels communautaires étaient utilisés de façon inappropriée ou insuffisamment utilisés. Un témoin estimait qu'environ 25 pour 100 des contrevenants placés dans les maisons de transition n'avaient pas besoin de ce niveau de supervision et pouvaient être réinsérés dans la collectivité sans placement. La prudence avec laquelle les

- La surveillance électronique permet aux contrevenants de vivre avec ceux qui ont intérêt à ce que le programme réussisse et de maintenir des liens avec ces personnes. Cette condition sort le contrevenant du milieu criminel, qui est un facteur important de récidive.

En outre, la Police provinciale de l'Ontario croit que la surveillance électronique est un meilleur moyen de surveillance que les CRC.

On a également renvoyé le Comité à une étude américaine de 1992 comparant la situation des contrevenants fédéraux sous surveillance électronique après leur mise en liberté à celle des contrevenants sortant de maisons de transition¹. L'étude a démontré qu'il n'y avait aucune différence dans le taux de récidive entre les deux groupes. Cependant, il y avait une différence statistiquement importante dans les chances d'emploi des personnes sous surveillance électronique, celles-ci ayant de meilleures chances de conserver leur emploi un an après la fin du programme de surveillance électronique que les contrevenants dans des maisons de transition.

D'après les témoignages des spécialistes de la Floride et de la Colombie-Britannique, ainsi que les données générales obtenues dans d'autres territoires de compétence, la surveillance électronique est une solution économique qui est aujourd'hui bien intégrée dans les programmes de contrôle et de supervision communautaires. Le Comité est d'avis que la surveillance électronique est un outil approprié de services correctionnels communautaires et qu'elle aidera le système correctionnel à cibler les délits graves et à maintenir la sécurité publique, tout en offrant une solution de rechange pour les délits moins graves.

Le Comité fait donc la recommandation suivante :

2. Il faudrait que le programme de surveillance électronique soit maintenu et développé au point de devenir un élément important du continuum de services correctionnels communautaires.

¹ Jody Klein-Safran, «Electronic Monitoring Versus Halfway Houses: A Study of Federal Offenders» (thèse de doctorat, Université de Maryland, 1992).

devrait y avoir un continuum d'options correctionnelles, comprenant toute une variété d'outils permettant de répondre aux besoins des contrevenants, de maintenir la sécurité publique et d'atteindre les objectifs généraux d'efficacité dans le système.

Le Comité fait donc la recommandation suivante :

1. *Il faudrait que le ministre maintienne un continuum d'options correctionnelles pour faire face aux risques et aux besoins des contrevenants sous supervision provinciale.*

Composition du continuum

Surveillance électronique

Il ressort clairement des témoignages que la surveillance électronique a des avantages et qu'elle jouit de l'appui général si elle est appliquée correctement. La Police provinciale de l'Ontario, par exemple, dans son examen récent du programme, a conclu que la surveillance électronique n'a pas de répercussions défavorables sur la sécurité publique et qu'elle peut même l'améliorer pour les raisons suivantes :

- Les critères d'admissibilité sont suffisamment stricts pour assurer que les contrevenants à risque élevé ne sont pas admis au programme;
- Le niveau de supervision est au moins aussi élevé, et même plus élevé, que celui des CRC. En plus de la surveillance électronique, il y a la supervision effectuée par le personnel correctionnel;
- La technologie a été essayée à grande échelle et a été jugée appropriée pour l'objectif proposé;
- On est immédiatement avisé d'une violation des conditions par un contrevenant, ce qui permet au personnel correctionnel ou à la police d'intervenir rapidement;
- La surveillance électronique offre aux contrevenants plus de chance de garder leur emploi; la perte d'emploi est un facteur important de récidive;

Efficacité sur le plan des coûts de la surveillance électronique comme solution de rechange aux CRC

Des témoins ont également fait valoir que, comme solution de rechange aux maisons de transition, la surveillance électronique ne sera pas économique. La Société John Howard a déclaré qu'utiliser la surveillance électronique pour des contrevenants à risque et à besoins peu élevés qui, par définition, ne vont probablement pas récidiver, est inutile et constitue une perte d'argent.

Certains témoins ont suggéré que les critères de mise en liberté sous surveillance électronique sont trop restrictifs pour que l'on obtienne un nombre de mises en liberté important. Par contre, les maisons de transition sont des établissements au sein de la collectivité, d'où on peut offrir une supervision et des programmes appropriés à des contrevenants résidents et vivant à l'extérieur, augmentant ainsi leurs chances d'admissibilité et optimisant l'utilisation de ressources rares.

Selon l'American Probation and Parole Association, la surveillance électronique est économique quand elle est utilisée pour des contrevenants à risque modéré ou élevé et qu'elle est accompagnée d'interventions correctionnelles appropriées visant des facteurs criminogéniques précis. Selon l'association, les études démontrent que les taux de récidive ont baissé lorsque la surveillance électronique était combinée à d'autres programmes de réinsertion.

La conclusion générale à laquelle sont arrivés la plupart des témoins des collectivités est la suivante : la surveillance électronique, combinée à des maisons de transition situées dans des endroits stratégiques, fournirait au ministère toute la gamme de programmes nécessaires pour diminuer considérablement le nombre de prisonniers, favoriser la sécurité et réduire les coûts. On ne pourrait atteindre ces objectifs en ayant recours uniquement à la surveillance électronique.

Le Comité convient que des programmes de transition et, dans un nombre de cas limite, des établissements de transition, sont des outils importants et nécessaires pour la réinsertion des contrevenants. Il appuie donc l'opinion selon laquelle il

Plusieurs témoins ont également mentionné les contrevenants ayant des besoins particuliers, comme ceux atteints d'une maladie mentale, de retard de développement et de handicaps physiques, à titre d'exemple de groupe pour lequel la surveillance électronique ne conviendrait pas et qui a besoin du soutien fourni par les maisons de transition. Les contrevenants ayant des besoins particuliers représentaient environ 15 pour 100 des détenus provinciaux. Au fur et à mesure que des établissements de soins de longue durée seront fermés et qu'un nombre croissant de personnes atteintes de handicaps mentaux seront libérées dans la collectivité, il est probable que l'on assistera à une recrudescence du nombre d'infractions commises par ces personnes. Elles sont fragiles et peuvent être dangereuses. Bien souvent, elles ne bénéficient pas d'un foyer stable ni du soutien de leur famille. Le Comité a entendu des témoignages selon lesquels les maisons de transition offrent à ces contrevenants l'accès à des services communautaires spécialisés, contribuent à rétablir et surveiller le soutien communautaire essentiel, et réduisent les dégâts éventuels causés par l'incarcération. Le rétablissement de systèmes de soutien, de concert avec la supervision, favorise la sécurité publique.

Les contrevenants ayant des besoins particuliers sont déjà marginalisés et ne bénéficient pas des mêmes droits aux programmes et aux ressources que le reste des contrevenants. Les témoins ont soutenu que ce groupe a besoin de programmes de soutien supplémentaires fournis par les CRC pour sa réinsertion. Les CRC peuvent lutter au nom de ces contrevenants pour leur obtenir l'accès à des programmes qui ne leur donnent souvent pas la priorité, surtout s'ils ont des besoins particuliers.

Certains témoins doutaient fort que l'application d'un bracelet de surveillance électronique serait d'une aide quelconque pour ces contrevenants et ils estimaient que des mises en liberté sans soutien provoqueraient une augmentation des demandes de systèmes divers, notamment des services de santé et de justice. Selon l'Ontario Association of Community Correctional Residences, les 59 lits restants dans le cadre des AHC ne suffiront pas à satisfaire ce besoin.

mais qu'il faut quand même surveiller pour s'assurer qu'il respecte les conditions importantes de mise en liberté.

D'autres ont suggéré que les centres résidentiels communautaires conviennent aux contrevenants qui, bien que ne répondant pas aux critères d'admissibilité à la surveillance électronique, n'ont pas besoin de la sécurité coûteuse d'une prison. Les témoins ont fait remarquer que bien que certains résidents de centres résidentiels communautaires présentent très peu de risques, ce qui est souvent le cas, ils n'auraient pas satisfait aux critères d'admissibilité à la surveillance électronique : 25 pour 100 purgeaient des peines pour infractions avec violence et 50 pour 100 avaient déjà été condamnés à des peines pour infractions avec violence, et la durée moyenne des peines des résidents de CRC était de 173 jours, ce qui est bien plus long que la moyenne provinciale. Sans l'existence des CRC pour ces contrevenants à risque moyen et élevé, la seule solution qui restera sera la plus coûteuse : l'incarcération. En répondant aux besoins de ce groupe de contrevenants, les maisons de transition offrent une solution présentant un bon rapport qualité-prix, qui correspond au niveau de risque et de besoins du contrevenant.

L'American Probation and Parole Association a déclaré au Comité que les recherches confirment le fait que la surveillance électronique, combinée à la supervision et aux programmes, est plus efficace pour les contrevenants à risque élevé plutôt que pour le grand nombre de contrevenants qui sont maintenant sous supervision communautaire. Il ressort également des recherches que le risque de récidive est en fait plus élevé si des services intensifs sont fournis aux populations à moindre risque. En effet, les restrictions de mouvement et la surveillance électronique sont telles que les personnes qui s'en seraient bien sorties sans supervision risquent de s'en sortir moins bien. Il existe un risque réel que si la surveillance électronique est appliquée à des contrevenants à risque faible, il en résultera une augmentation des cas de réincarcération à cause d'infractions techniques mineures. On a soutenu qu'une supervision plus intensive est plus efficace pour des contrevenants à risque moyen ou élevé.

étaient mis en liberté sans le type de soutien à la réinsertion qu'offrent les centres résidentiels communautaires.

D'autres se demandaient si, du fait que moins de contrevenants satisfont aux critères de la surveillance électronique (risques peu élevés, pas de signes de violence, domicile stable), davantage de contrevenants seront laissés en prison pour des périodes plus longues, augmentant ainsi les coûts. Les contrevenants à risque moyen ou élevé finiront par passer plus de temps dans des établissements provinciaux et seront privés des traitements communautaires et de programmes efficaces qui facilitent la surveillance et la réinsertion; cette situation conduira à l'augmentation des risques de récidive et à la baisse de la sécurité publique. En éliminant les maisons de transition et en leur substituant la surveillance électronique pour les contrevenants à faible risque et à faibles besoins, ceux qui bénéficieraient très probablement de traitements et de programmes au sein de la collectivité seront en prison, et non pas dans la collectivité.

L'une des principales critiques soulevées à l'égard de la surveillance électronique est qu'il s'agit de surveillance et non pas de supervision. Elle peut signaler la présence du contrevenant à son domicile ou dans un autre endroit autorisé, mais elle ne peut pas rapporter ce que le contrevenant fait à la maison et elle ne peut pas intervenir pour aider le contrevenant à surmonter des difficultés d'adaptation.

Divers types de contrevenants

On a déclaré au Comité que les centres résidentiels communautaires, d'une part, et la surveillance électronique, d'autre part, convenaient aux besoins de types de contrevenants différents. Comme les CRC sont conçus pour offrir un milieu résidentiel de soutien stable, les candidats appropriés peuvent être ceux qui n'ont pas de foyer stable, ceux qui ont besoin d'un traitement ou d'aide pour trouver un traitement au sein de la collectivité, ou ceux auxquels il ne conviendrait pas de vivre seuls au sein de la collectivité. Par contre, le candidat idéal à la surveillance électronique peut être quelqu'un qui jouit déjà de liens positifs avec la collectivité,

On a soutenu que la surveillance électronique et les centres résidentiels communautaires n'étaient pas interchangeables puisqu'ils satisfont à des besoins différents et qu'ils conviennent donc à des types différents de contrevenants.

Programme de transition et réinsertion progressive

Bon nombre de ceux qui s'opposaient à la décision du gouvernement de fermer les centres résidentiels communautaires avaient pour motif le fait que les contrevenants seraient mis en liberté dans la collectivité sans bénéficier du milieu de soutien et des programmes de transition que les maisons de transition fournissaient.

La Probation Officers Association of Ontario a déterminé quatre fonctions spécifiques des centres résidentiels communautaires qu'à ses yeux la surveillance électronique ne remplit pas : réinsertion progressive, programme supervisé, détection rapide des difficultés d'adaptation et éducation publique. Les CRC offrent aux contrevenants au chômage le soutien dont ils ont besoin, comme la supervision dans la recherche d'un emploi, l'aide pour renouer les liens avec leurs proches qui ont souffert du comportement criminel, ce qui est surtout important dans les cas de violence domestique, l'aide pour apprendre à devenir autonome, comme la préparation à la vie et la gestion des crises, enfin l'appui dont ils ont besoin pour avoir accès à des programmes communautaires rares et menacés de disparaître. L'association a déclaré que la supervision intensive qu'offrent les centres résidentiels communautaires permet également aux contrevenants de créer des liens qui durent au-delà de leur séjour au sein de l'établissement. D'un point de vue plus pratique, les CRC servent de maisons de transition pour les contrevenants qui ne savent pas où aller après leur mise en liberté.

Citant à l'appui une recherche sur les facteurs conduisant à la récidive, la Société John Howard a fait remarquer que la supervision intensive qu'offrent les centres résidentiels communautaires contribue à la réinsertion des contrevenants à risque et à besoins élevés. Elle a déclaré au Comité que les contrevenants sous supervision intensive présentent la moitié moins de risques de récidiver que s'ils

commentaires sur les principales questions et présente les recommandations du Comité.

La surveillance électronique pour remplacer les centres résidentiels communautaires

Le souci majeur des témoins était que la surveillance électronique serait utilisée pour remplacer les centres résidentiels communautaires comme moyen d'aider les contrevenants à réintégrer la collectivité. Pratiquement tous les témoins appuyaient l'utilisation de la surveillance électronique, mais uniquement dans le cadre d'un continuum plus important de mesures correctionnelles. Les témoins n'étaient pas en faveur d'un programme de surveillance électronique unique ou qui se substituerait aux maisons de transition. La déclaration suivante de la Société Saint Léonard reflète l'opinion générale des témoins sur l'importance de la mise en liberté dans la collectivité et la place de la surveillance électronique et des maisons de transition dans le continuum des programmes pour les contrevenants :

Ce que nous pouvons et devons faire est de prendre toutes les mesures possibles pour réduire la probabilité d'activités criminelles. Nous avons à notre disposition un certain nombre de mesures. L'une des méthodes les plus réussies, les moins coûteuses et les mieux adaptées au développement humain, dont nous disposons, est un système de libération conditionnelle assorti de diverses options pour tenir compte des facteurs criminogéniques et augmenter les chances qu'un individu ne commette plus d'infractions à l'avenir.

Les services résidentiels, quand ils conviennent, répondent en partie au problème, de même que la surveillance électronique correctement appliquée [...] Nous ne devons pas remplacer les interventions destinées aux contrevenants à besoins élevés par des interventions destinées uniquement à des contrevenants à faibles besoins.

La Colombie-Britannique ne dispose pas d'un programme de résidence communautaire comme les centres résidentiels communautaires de l'Ontario. Néanmoins, elle compte cinq centres résidentiels dans la collectivité qui ont un contrat de sous-traitance avec le ministère. Ils hébergent en moyenne 15 contrevenants par jour. Les services correctionnels de la Colombie-Britannique dirigent également deux prisons pour contrevenants à faible risque, qui sont des centres correctionnels communautaires. Elles sont surveillées par des agents correctionnels et ont 67 lits en tout. Ces deux types d'établissements sont généralement pleins ou presque.

Avant l'introduction du programme de surveillance électronique, la province disposait de davantage de centres résidentiels dans la collectivité, comptant en moyenne 45 contrevenants par jour. Elle avait également 4 centres correctionnels communautaires, dont la capacité totale dépassait légèrement 100. L'introduction de la surveillance électronique a facilité la fermeture de ces établissements. La province a maintenu un nombre limité de centres résidentiels communautaires et de centres résidentiels dans la collectivité parce qu'elle pensait que le type de détenus dans ces établissements ne convenait pas nécessairement au programme de surveillance électronique. Elle a également conclu que certains contrevenants qui pouvaient convenir au programme de surveillance électronique n'avaient pas de domicile convenable. La Colombie-Britannique hésiterait, a-t-on dit, à remplacer le système des centres résidentiels dans la collectivité par le programme de surveillance électronique, parce que certains contrevenants, tout en ne convenant pas au programme de surveillance électronique, peuvent néanmoins être placés dans des centres résidentiels dans la collectivité.

PROBLÈMES ET RECOMMANDATIONS

Le Comité a également entendu beaucoup de témoignages précieux de personnes travaillant au sein des collectivités. La présente section analyse leurs

programmes qui, selon lui, devraient être assurés par des «agents de la paix» au sens du *Code criminel*. Les contrevenants sous surveillance électronique sont assujettis aux conditions du permis d'absence temporaire et peuvent se faire retirer un permis d'absence temporaire et appréhender une personne revient à un gardien de la paix et qu'il convient que ces fonctions soient confiées au personnel correctionnel.

Le fait que les critères d'admissibilité soient strictement observés contribue également au succès du programme. La sélection est effectuée par les agents qui supervisent les contrevenants dans la collectivité. On estime que ces agents ont donc tout intérêt à sélectionner correctement les contrevenants pour assurer leur propre sécurité au moment des visites à domicile.

Taux de réussite

Le programme de surveillance électronique de la Colombie-Britannique enregistre un taux de réussite de 94 pour 100.

Rapport qualité-prix

La Colombie-Britannique considère son programme de surveillance électronique comme offrant un bon rapport qualité-prix. Le coût journalier du programme varie entre 45 et 50 \$. Par rapport au coût journalier d'environ 100 \$ pour le niveau de détention le plus bas de la province, on économise 50 \$ net par jour, soit près de 7 millions de dollars par an pour environ 350 contrevenants sous surveillance électronique. Ces estimations comprennent les coûts de dotation en personnel pour la supervision intensive, les frais d'équipement et le coût de certains programmes, bien que l'on s'efforce d'utiliser des programmes existant déjà dans la collectivité. M. Cairns estimait que les coûts de la province pourraient être réduits de moitié si elle éliminait la supervision intensive, mais ce faisant, l'efficacité du programme serait également réduite de plus de moitié.

système judiciaire et du grand public exigerait probablement une méthode plus conservatrice de mise en oeuvre.

Supervision et programmes

Selon M. Cairns, le témoin spécialiste du ministère du Procureur général de la Colombie-Britannique, la différence principale entre les programmes de la Colombie-Britannique et ceux de l'Ontario réside dans le niveau de supervision du contrevenant. Il a décrit le programme de la Colombie-Britannique comme «une supervision intensive améliorée par le recours à la technologie de la surveillance électronique». Le personnel correctionnel est tenu d'effectuer régulièrement des visites à l'improviste au domicile du contrevenant et d'utiliser des unités mobiles pour se rendre au lieu de travail ou au centre de traitement du contrevenant. On considère ce système de visites régulières imprévues au domicile du contrevenant comme indispensable au succès du programme.

L'importance de la supervision d'un contrevenant est déterminée d'après l'évaluation des risques et des besoins. Par exemple, pour un contrevenant à faible risque et à faibles besoins, deux visites par cycle de huit jours suffiraient, alors que pour un contrevenant à risque élevé et à besoins importants, il faudrait un minimum de quatre visites en personne par cycle de huit jours. Il y a trois objectifs au système des visites régulières imprévues à domicile : premièrement, maintenir l'élément d'interaction humaine avec le contrevenant et offrir des services de counseling et de soutien ou recommander des programmes d'aide; deuxièmement, vérifier l'équipement et observer le milieu dans lequel le contrevenant vit (la grande majorité des retraits du programme ont fait suite à des visites du personnel de supervision); troisièmement, offrir un filet de sécurité aux contrevenants qui pourraient faire l'objet de violence domestique.

La supervision est effectuée par le personnel correctionnel. Le ministère n'a pas envisagé de recourir à des organismes communautaires, en partie à cause du grand débat concernant la privatisation dans la province. Le ministère du Procureur général de la Colombie-Britannique s'est engagé à ne pas privatiser les

On a précisé au Comité que l'assouplissement des critères d'admissibilité au programme de surveillance électronique n'a causé aucun problème grave. Puisque l'évolution du programme s'est faite progressivement, le public, les politiciens, le personnel judiciaire, les avocats de la Couronne et le personnel correctionnel ont fini par l'accepter. Grâce à cette évolution, le programme a établi sa propre crédibilité. On a suggéré que l'Ontario pourrait tirer profit de l'expérience de la Colombie-Britannique pour élaborer un processus d'évolution plus rapide, mais que la nécessité d'établir la crédibilité du programme aux yeux des intervenants du

L'admissibilité pour cette catégorie est déterminée à un échelon plus élevé dans le système correctionnel.

L'élargissement du programme a également été facilité par la création d'une catégorie de «cas exceptionnels» pour ceux qui ne satisfont pas à tous les critères établis du programme de surveillance électronique.

- les contrevenants à faible risque selon une évaluation des risques faite dans l'établissement.
- les contrevenants que le juge a recommandé d'envoyer dans un programme de surveillance électronique. Dans ce cas, la personne serait renvoyée au programme quelle que soit son infraction;
- les contrevenants condamnés à une peine de six mois ou moins;

Il y a maintenant trois catégories de cas qui sont automatiquement envoyés au personnel correctionnel pour qu'il évalue l'admissibilité du candidat :

condamnés pour n'importe quelle infraction, tant que le comportement du contrevenant n'est pas caractérisé par des actes de violence ou des actes de violence sexuelle. Ainsi, les contrevenants ayant des antécédents d'infractions violentes ou d'actes de violence sexuelle peuvent être admissibles au programme de surveillance électronique, mais uniquement si les anciennes condamnations ne sont plus considérées comme étant indicatives de son comportement actuel.

L'évaluation la plus récente du rapport qualité-prix des programmes de contrôle communautaire de la Floride, la surveillance électronique incluse, comme solutions de rechange à l'incarcération, est une étude de 1988 menée par le National Council on Crime and Delinquency. Il ressort de cette étude qu'en retirant les contrevenants des prisons et en les faisant participer à des programmes de détention à domicile, on avait économisé près de 16 millions de dollars.

Colombie-Britannique

La Colombie-Britannique a adopté un projet pilote de surveillance électronique en 1987. Elle en a fait un programme à temps plein en 1989 et l'a étendu à toute la province en 1992.

Comme l'Ontario, la Colombie-Britannique utilise la surveillance électronique comme mécanisme de libération anticipée, bien que les contrevenants puissent participer au programme dès le prononcé de leur peine, sans avoir à servir une peine dans un établissement correctionnel.

Admissibilité

Le programme de surveillance électronique a été conçu à l'origine pour les contrevenants à faible risque, non violents qui, le plus souvent, purgeaient des peines de façon intermittente. Selon les critères d'admissibilité, la peine ne pouvait dépasser 90 jours et il fallait que le contrevenant n'ait pas d'antécédents de violence ni d'infraction sexuelle. L'objectif était que le tribunal impose une peine ordinaire (par opposition à une peine intermittente) en recommandant un programme de surveillance électronique. Les agents correctionnels effectuaient ensuite une évaluation soignée des risques pour leur permettre de déterminer si le contrevenant était admissible ou non au programme.

Avec le temps, la province a assoupli les critères d'admissibilité. Le programme accepte désormais les contrevenants qui purgent une peine provinciale de n'importe quelle durée (c'est-à-dire allant jusqu'à deux ans moins un jour) et

Établissements de transition et programmes

Les services correctionnels de la Floride ont encore des maisons de transition. Un centre de désintoxication avec programme intensif de six mois, sans surveillance, peut accueillir 1 600 participants et enregistre un taux de réussite de 54,4 pour 100, soit un taux plus élevé que les programmes CC ou CCII. L'État a également un centre résidentiel communautaire de longue durée pour près de 400 personnes, des centres de probation ou de restitution avec un programme de quatre à six mois pour environ 380 personnes et une multitude de centres non résidentiels.

Contributions du contrevenant

Les contrevenants sous supervision communautaire sont tenus de contribuer aux frais de la supervision si le tribunal l'ordonne. L'an dernier, en Floride, les 150 000 contrevenants sous surveillance communautaire ont versé près de 60 millions de dollars (comprenant la restitution aux victimes sur ordre du tribunal, les amendes, les frais judiciaires et les contributions aux programmes de traitement résidentiels, les frais de supervision et des frais supplémentaires pour la surveillance électronique sur ordre du tribunal dans un petit nombre de cas). Environ 50 000 \$ de ce montant ont été déposés dans un fonds en fiducie de surveillance électronique créé par l'État pour couvrir les frais d'équipement. Les contrevenants dans le besoin, qui représentent environ 20 à 25 pour 100 des contrevenants sous surveillance communautaire, ne sont pas obligés de payer les frais de supervision ou les autres coûts s'ils satisfont aux directives fédérales en matière de pauvreté.

Coûts

La Floride considère ses programmes de contrôle communautaire comme présentant un bon rapport qualité-prix. À l'heure actuelle, la surveillance électronique coûte 2,39 \$ par jour à l'État.

du moment où il entre dans le programme pour voir s'il termine ou non celui-ci avec succès (c'est-à-dire sans infraction) et, dans la négative, pourquoi pas.

Les chiffres pour toute la période, du 1^{er} juillet 1993 au 25 mars 1996, indiquent un taux de réussite supérieur de 1,3 pour 100 chez les contrevenants du programme CCII (soit la surveillance électronique combinée à la détention à domicile avec supervision intensive) par rapport aux contrevenants du programme CC (soit détention à domicile avec supervision intensive). Les services correctionnels considèrent cette différence comme particulièrement importante du fait que les contrevenants du CCII présentent plus de risques que ceux des CC, puisqu'ils sont passés au programme CCII pour avoir violé les conditions du programme CC ou de la probation.

Les services correctionnels de la Floride ont conclu que la surveillance électronique est plus qu'un simple outil de surveillance; d'après les statistiques, elle semblerait avoir des effets psychologiques ou comportementaux sur le contrevenant pendant le programme. On a souligné que l'analyse n'est pas encore terminée et que, par exemple, on n'a pas tenu compte des répercussions ou des effets possibles des programmes conçus pour influencer le comportement criminogénique. Les prochaines analyses porteront sur les autres facteurs possibles, comme les antécédents criminels, les programmes et l'évaluation de classification de gestion du contrevenant. Mais on a déjà fait remarquer que les programmes obtiennent de meilleurs résultats lorsque les contrevenants ont été soumis au processus d'évaluation des risques et des besoins.

Il convient également de noter que, malgré le taux de réussite plus élevé chez les contrevenants du CCII, dans l'ensemble, moins de la moitié des contrevenants des programmes CC ou CCII terminent avec succès leur programme : 58,8 pour 100 des contrevenants sous CC perdent leur droit au programme à la suite de violations et 54,3 pour 100 perdent leur droit au programme CCII. Des violations techniques sont les raisons principales de ces retraits dans chaque cas, à raison de 41,7 pour 100 dans le CC et 40 pour 100 dans CCII.

Au début de 1993, la Floride a réuni des données statistiques sur les deux programmes de contrôle communautaire dans le but d'effectuer une analyse comparative. Pour cette «analyse des résultats», on suit un contrevenant à partir

Taux de réussite

Quatre-vingt-quinze pour cent des programmes auxquels participent les groupes, on élabore un plan de supervision individuel pour le contrevenant. classification de gestion du contrevenant. Après l'avoir classé dans l'un des cinq personnes placées sous contrôle communautaire fait l'objet d'une évaluation de Pour faciliter la planification des cas et les stratégies de supervision, chaque probation habituel supervisé moins intensément. agents de contrôle communautaire, ce qui est bien plus que le programme de de deux contacts par semaine, en personne et par téléphone, effectués par des contrevenants sous CC. À l'heure actuelle, les programmes exigent un minimum contrevenants sous CCII reçoivent le même nombre de visites à domicile que les exigences de supervision des programmes et de contrôle communautaire. Les La composante surveillance électronique du CCII peut être utilisée de concert avec

Supervision et programmes

communautaire, dont 1 000 sous surveillance électronique. actuelle 135 000 contrevenants en probation et 15 000 sous contrôle non violentes et des infractions liées à la drogue. La Floride compte à l'heure sexuelles, le vol qualifié et d'autres infractions violentes, ainsi que des infractions avoir été condamnés pour des délits tels que le meurtre, l'homicide, les infractions probation et de détention à domicile. Ainsi, les contrevenants sous CCII peuvent mise en liberté dans le cadre de programmes de supervision communautaire, de considérable de contrevenants violents à risque élevé ont réussi à négocier leur négociation de plaider de l'État - près de 97 pour 100 des cas - un nombre

Un rapport sur les impressions du Comité à l'égard de ces deux formes de communication figure en annexe.

Floride

La Floride a établi son programme de contrôle communautaire de «détention à domicile» en 1983, comme solution de rechange à l'incarcération, pour résoudre le problème croissant de la surpopulation des prisons. Ce programme a été prolongé en 1985 quand l'État a introduit un dispositif de surveillance électronique. Ce programme amélioré par la technologie est devenu le deuxième niveau de contrôle communautaire (CCII). Bien que le CCII soit un moyen supplémentaire de surveillance des contrevenants, sous tous les autres aspects, y compris la supervision et les programmes, le CC et le CCII sont identiques.

Le CC et le CCII sont tous deux des programmes offrant une solution autre que l'incarcération pour certains contrevenants qui seraient autrement envoyés en prison. Ainsi, contrairement à la Colombie-Britannique et à l'Ontario, les programmes de contrôle communautaire de la Floride sont des possibilités de peine plutôt que des mécanismes de libération anticipée à la fin de la période d'incarcération.

Les contrevenants participant aux programmes de contrôle communautaire (CC et CCII) sont assignés à leur domicile, sauf pendant leurs heures de travail, de service public ou pour participer à des programmes de perfectionnement approuvés par l'agent de contrôle communautaire. Il incombe aux contrevenants de payer la restitution aux victimes, les amendes et frais ordonnés par le tribunal, ainsi que les montants mensuels à verser à l'État pour compenser les coûts de supervision.

Admissibilité

À l'origine, les programmes de contrôle communautaire ont été conçus pour les contrevenants à faible risque, non violents. Cependant, en raison du taux élevé de

qui tient compte des risques et des besoins des détenus et de faire les recommandations appropriées pour des programmes et traitements.

La technologie a ses limites. Elle ne peut pas empêcher un contrevenant de s'enfuir; elle ne peut pas non plus suivre les mouvements d'un contrevenant. Le dispositif de surveillance à lui seul est incapable d'empêcher un contrevenant de mener une activité criminelle dans un endroit autorisé. Le contrevenant peut enlever le dispositif avec une paire de ciseaux, mais cela déclenchera une alarme.

Contributions du contrevenant

Les contrevenants sous surveillance électronique doivent payer un maximum de 8 \$ par jour (240 \$ par mois) pour compenser certains des coûts du programme. Ce montant est calculé selon une échelle mobile pour éviter que les contrevenants qui n'en ont pas les moyens ne puissent pas participer.

Coûts

Les coûts du programme de surveillance électronique sont évalués actuellement à 3,2 millions de dollars par an, y compris l'équipement et le personnel nécessaires pour servir 400 contrevenants. Selon ces hypothèses, on prévoit que le coût journalier du programme s'élèvera à 22 \$. Le ministère a prévu que le programme de surveillance électronique permettra d'économiser de 7 à 10 millions de dollars par an, par rapport au coût du financement de la supervision des centres résidentiels communautaires.

Autres territoires de compétence

Les deux témoins spécialistes de la Floride et de la Colombie-Britannique ont parlé de la conception du programme et de la situation dans leur territoire de compétence. Leurs témoignages ont été reçus dans le cas de la Floride, par téléconférence, et dans le cas de la Colombie-Britannique, par vidéoconférence.

signaux réguliers à un récepteur téléphonique relié au téléphone du contrevenant. Le récepteur envoie des signaux codés à un ordinateur central qui surveille la présence et l'absence de l'émetteur attaché à la cheville et compare l'information reçue aux horaires de couvre-feu programmés pour le contrevenant en question. Ce couvre-feu informatisé est interactif; en effet, le contrevenant peut appeler pour prévenir qu'il a une excuse légitime pour arriver en retard chez lui ou qu'il se trouve dans un autre endroit autorisé. Une alarme est déclenchée par l'ordinateur si l'information ne coïncide pas ou si le dispositif a été trafiqué. Le personnel des services correctionnels prend alors l'affaire en charge.

Outre une surveillance continue pendant la durée de leur peine, les contrevenants font l'objet de visites imprévues ou d'appels téléphoniques imprévus à leur domicile, sur leur lieu de travail ou dans les autres endroits autorisés. Des agents de surveillance électronique effectuent également des contrôles à l'improviste dans une unité de surveillance mobile pour surveiller si le détenu respecte ses horaires. On établit des contacts au moins une fois par semaine.

On prévoit d'ajouter un test d'alcoolémie au programme de surveillance électronique pour certains contrevenants d'ici la fin du mois d'août 1996. Le dispositif de détection sera intégré à l'équipement de surveillance électronique à domicile du contrevenant choisi et à l'ordinateur central. Il pourra détecter la consommation d'alcool du contrevenant; à intervalles réguliers, mais à l'improviste, on demandera à celui-ci, par l'intermédiaire de l'ordinateur, de passer un alcooltest. Les résultats seront enregistrés et les mesures appropriées seront prises si le contrevenant a enfreint les exigences en matière de consommation d'alcool.

Le personnel travaillant pour le programme de surveillance électronique est composé d'agents de surveillance électronique et d'opérateurs de saisie de données spécialement formés. Les agents de surveillance électronique participent à l'évaluation et à la sélection des participants et sont responsables de la supervision, de la surveillance et de la conduite des détenus participant au programme. À cet effet, ils sont tenus de mettre au point un plan de supervision

Révision ontarienne, entre faible et moyen. Les autres critères pris en compte sont, entre autres :

- une peine de moins de 180 jours ou, pour ceux servant des peines plus longues, moins de 180 jours restant à purger;
- un programme communautaire constructif comprenant au moins une des activités suivantes : emploi, éducation, garde d'enfants ou responsabilités semblables, besoins médicaux nécessitant une intervention régulière et mieux fournis dans la collectivité, ou participation à un programme de traitement dans la collectivité;
- un domicile convenable à une distance raisonnable de l'établissement pénitencier. Si d'autres personnes partagent le domicile, elles doivent être en faveur de la mise en liberté conditionnelle du contrevenant et des conditions du programme de surveillance électronique;
- la résidence doit avoir une ligne téléphonique et un téléphone;
- puisque la surveillance électronique est une forme de permis d'absence temporaire, la personne sous surveillance électronique doit remplir les conditions établies par les politiques et directives en matière d'absence temporaire.

Les contrevenants purgeant les peines suivantes ne sont pas admissibles au programme :

- Une peine pour comportement violent ou incendie criminel (condamnation pour une infraction de Niveau 1 au cours des cinq dernières années);
- Une peine pour infraction sexuelle (au sens de la politique du ministère sur la gestion et la supervision des contrevenants sexuels dans la collectivité);
- Une peine pour trafic de drogue.

Comment le programme fonctionne

Avant qu'il ne quitte l'établissement, on attache à la cheville du contrevenant admissible, provenant de l'un des 17 établissements provinciaux participants, un émetteur de détection inviolable à plusieurs niveaux. L'émetteur transmet des

l'incarcération, solution efficace et sans danger lorsqu'il s'agit de contrevenants non violents.

La surveillance électronique est utilisée en Colombie-Britannique, en Saskatchewan et à Terre-Neuve, ainsi que dans de nombreux États américains. Elle vient d'être introduite dans le territoire du Yukon. En fait, on a de plus en plus recours à la surveillance électronique aux États-Unis et au Canada ces dernières années. De 1987 à 1994, le nombre d'appareils de surveillance électronique en Amérique du Nord a énormément augmenté, passant de 2 000 à plus de 67 000.

La surveillance électronique a été introduite en Ontario dans un projet pilote qui a duré d'avril 1989 à octobre 1990. Le 2 janvier 1996, on l'a utilisée à titre de programme à temps plein de mise en liberté anticipée pour les contrevenants non violents, condamnés à une peine courte. Les 42 premiers contrevenants libérés dans le cadre du programme (entre le 26 janvier et le 26 février 1996, date à laquelle le programme a été interrompu pendant la grève de six semaines de la fonction publique) purgeaient des peines allant de 20 à 138 jours, dont la majorité étaient de 31 à 60 jours, ce qui est au-dessous de la peine moyenne provinciale, qui est de l'ordre de 89,5 jours pour les hommes et de 66,4 jours pour les femmes. Au 20 juin 1996, on comptait 83 personnes sous surveillance électronique.

Destiné à améliorer le Programme d'absence temporaire existant, le programme de surveillance électronique a été élaboré pour permettre à certains détenus de résider au sein de la collectivité tout en participant à des activités approuvées : emploi, éducation, counseling et traitement.

Admissibilité

Bien que la participation au programme soit volontaire, l'admissibilité dépend d'une évaluation préalable approfondie des risques et des besoins; le critère de base est une note d'évaluation des risques du Répertoire des niveaux de service -

- *Disponibilité limitée des CRC* - Toutes les régions de la province n'avaient pas leur CRC. Les 25 centres étaient situés dans seulement 18 collectivités.

- *Utilisation faible* - Au cours des neuf dernières années, le taux d'utilisation générale des CRC a varié entre 56,2 pour 100 et 90,1 pour 100. D'avril à septembre 1995, juste avant l'annonce de fermeture, le taux d'utilisation moyen dans la province s'élevait à 72,1 pour 100. Du fait que les centres faisaient l'objet d'un financement global, les lits dans les CRC étaient payés qu'ils soient occupés ou non.

- *Besoins de réinsertion des contrevenants provinciaux* - Selon le ministre, les contrevenants provinciaux n'ont pas le même genre de problèmes de réinsertion que les détenus fédéraux, dont la plupart ont été incarcérés pendant longtemps, en général des années. Ainsi, l'avantage de logements de réinsertion pour les détenus fédéraux était peut-être plus apparent.

- *Changements prévus aux pratiques de détermination de la peine* - À la suite de la proclamation du projet de loi C-41 fédéral, *Loi modifiant le code criminel (détermination de la peine) et d'autres lois en conséquence*, davantage de condamnés seront directement soumis à la supervision communautaire plutôt qu'à l'incarcération.

À la lumière des facteurs ci-dessus, le ministre croit que la décision de fermer les CRC financés globalement, tout en maintenant une variété de services dans le cadre des AHC, financés selon les besoins, pour certains contrevenants ayant des besoins particuliers, était tout à la fois prudente et économique.

SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE

Ontario

La surveillance électronique est un moyen privé de liberté pour veiller à ce que certains détenus soigneusement choisis respectent le couvre-feu lorsqu'ils sont en liberté dans la collectivité. La surveillance électronique a recours à la technologie de fréquence radio pour superviser les contrevenants qui sont «détenus à domicile» ou dans d'autres endroits autorisés. Le ministre du Solliciteur général et des Services correctionnels la considère comme une solution de rechange à

baisse du besoin de CRC à cause des changements attendus découlant de pratiques de détermination de la peine à la suite de l'adoption du projet de loi C-41 et à cause de l'existence de solutions de rechange dans les collectivités.

La décision de fermer les CRC

Le personnel du ministère a déclaré au Comité que la décision d'examiner la composante centres résidentiels des services correctionnels communautaires et éventuellement de fermer les CRC de la province se fondait sur divers facteurs financiers et autres. Le ministre du Solliciteur général et des Services correctionnels a notamment pris en considération les facteurs suivants :

- *Existence de programmes* - Le ministère a observé que les résidents des CRC étaient renvoyés à des programmes (par exemple, counseling pour alcoolisme, santé et mode de vie, gestion de la colère, planification de la libération, programmes d'autonomie, counseling pour toxicomanie, rattrapage scolaire, programmes de loisir, gestion de l'argent, recherche d'emploi et programmes pour contrevenants accusés de conduite avec facultés affaiblies) offerts en dehors des CRC, au sein de la collectivité, au moins aussi souvent, si ce n'est plus, qu'à des programmes internes. Ces programmes communautaires étaient offerts à tous les contrevenants, qu'ils vivent à domicile dans le cadre du Programme d'absence temporaire prolongée, qu'ils soient en liberté conditionnelle ou en probation, ou qu'ils vivent dans un CRC.

En outre, des programmes résidentiels spécialisés ou uniques en leur genre étaient également accessibles à certains contrevenants ayant des besoins très précis, dans le cadre du programme plus limité des accords d'hébergement dans la communauté du ministère (AHC). C'était pour ces besoins spécialisés que le ministère avait décidé de maintenir les AHC. Contrairement aux CRC, les AHC sont en grande partie financés selon les besoins, de sorte que les lits sont payés en fonction des besoins uniquement. À l'heure actuelle, on compte 59 lits pour le programme des AHC.

- *Regroupement des contrevenants* - Le ministère a pris en considération l'élément de regroupement criminel entre les contrevenants vivant dans des CRC. Le regroupement criminel est l'un des principaux facteurs criminogéniques (c'est-à-dire les facteurs sociaux, économiques et situationnels) qui contribuent à la récidive.

d'absence temporaire; plus de 80 pour 100 purgeaient des peines pour infractions non violentes. Les infractions les plus fréquentes étaient les suivantes : conduite avec facultés affaiblies (28,5 pour 100), vol ou recel (20,8 pour 100), cambriolage et autres infractions connexes (16,4 pour 100), voies de fait et infractions connexes (16,4 pour 100), et infractions en matière de drogue (12,1 pour 100). Plus de la moitié des contrevenants dans des CRC purgeaient des peines ne dépassant pas six mois. Les programmes et traitements auxquels les résidents de CRC participaient le plus étaient les suivants : programmes liés aux problèmes d'alcool (59,7 pour 100), préparation à la vie (52,9 pour 100), emploi (38,2 pour 100) et programmes liés à la drogue (36,7 pour 100).

En 1994-1995, l'Ontario avait conclu des contrats pour 398 lits dans 25 centres de ressources communautaires au coût de 1,6 millions de dollars pour environ 1 pour 100 de sa population de contrevenants. Un pour cent du budget général du ministère aurait correspondu grosso modo à 5 millions de dollars. Avec un taux d'utilisation de 80,6 pour 100 au cours de l'exercice en question, le coût moyen journalier des CRC s'élevait à 80 \$. Quant au coût journalier d'un contrevenant incarcéré, il s'élevait à 120,87 \$ à la même époque.

Les centres correctionnels communautaires continuent d'être communément utilisés dans la plupart des territoires de compétence. Par exemple :

- Le gouvernement fédéral utilise des maisons de transition pour réinsérer des contrevenants qui ont été incarcérés pendant longtemps. Un grand nombre de ces contrevenants ont commis des infractions graves et sont confrontés à de gros problèmes de réinsertion après leur mise en liberté. Selon le ministère du Solliciteur général et des Services correctionnels, la majorité des incidents publics graves causés par des résidents de maisons de transition concernent des établissements fédéraux plutôt que des établissements provinciaux.
- D'autres provinces utilisent les CRC pour la même raison que l'Ontario, c'est-à-dire comme un moyen moins coûteux d'héberger des contrevenants à faible risque.
- Cependant, récemment, l'Alberta a annoncé son intention de réduire le nombre de maisons de transition. Elle en a neuf. La province prévoit une

résultats obtenus en Floride et en Colombie-Britannique avec cette forme de supervision dans la collectivité.

Le système correctionnel de l'Ontario

Le système correctionnel de l'Ontario, responsable des contrevenants purgeant des peines allant jusqu'à deux ans moins un jour, est le deuxième au Canada, par ordre d'importance, après le système fédéral. Au cours de l'exercice 1994-1995, on comptait plus de 72 000 personnes sous supervision dans la province, dont 85 pour 100 étaient des contrevenants adultes. Plus de 87 pour 100 des contrevenants étaient supervisés dans la collectivité, le reste, 13 pour 100, dans des établissements.

CENTRES DE RESSOURCES COMMUNAUTAIRES

Contexte

L'Ontario a utilisé pour la première fois des centres de ressources communautaires (CRC) dans le milieu des années 70, surtout comme un moyen moins coûteux de superviser les contrevenants à faible risque, en les retirant des établissements correctionnels provinciaux et en les réintégrant dans la collectivité. Ces centres résidentiels privés, sous-traitants du ministère du Solliciteur général et des Services correctionnels, offraient les services suivants à des détenus ayant droit à une absence temporaire, en probation, en liberté conditionnelle et en liberté provisoire : hébergement non privatif de liberté, supervision, programmes et recommandations. Les résidents avaient la possibilité de continuer à travailler, de chercher un emploi, de reprendre leurs études, de suivre un traitement ou des programmes de formation, ainsi que de participer à des activités organisées de loisir, des discussions en groupe et d'autres activités offertes par l'intermédiaire de l'établissement.

Les résidents des centres de ressources communautaires étaient en principe des contrevenants à faible risque. La plupart étaient libérés en vertu du Programme

rapport. Mais surtout, leur appui continue à être précieux pour le système correctionnel communautaire de la province et leurs propres collectivités.

Contexte

Le 3 octobre 1995, le solliciteur général et ministre des Services correctionnels a annoncé la fermeture de 25 maisons de transition de la province (centres résidentiels communautaires - CRC) et l'introduction de la surveillance électronique (SE) pour superviser certains types de contrevenants dans la collectivité.

La décision a été prise dans le cadre de la stratégie générale du ministère visant à réorienter les priorités et à redistribuer les ressources au sein du système de justice pénale pour résoudre le problème des délits graves et maintenir la sécurité publique, tout en élaborant des solutions de échange créatives pour les contrevenants ayant commis un délit moins grave. Cette stratégie a pour objectif d'aider le ministère à atteindre l'un des buts qu'il s'est fixés, soit celui de moderniser, réduire et rendre plus efficace le système judiciaire. Pour les services correctionnels en particulier, la stratégie aura pour effet de modifier considérablement leur infrastructure institutionnelle, notamment de rationaliser et de réduire les coûts élevés de l'incarcération.

Le Comité et les témoins appuient l'objectif du ministère et sa stratégie. La question la plus importante aux yeux des témoins était de déterminer comment mettre en oeuvre la stratégie de façon à assurer l'utilisation la plus efficace possible de ressources limitées.

Le Comité a entendu des témoignages sur le système des services correctionnels de l'Ontario, l'historique et le développement du programme des centres résidentiels communautaires et les raisons pour lesquelles on y a mis fin, ce qui lui a permis de comprendre le contexte actuel. Il a également entendu des témoignages sur l'introduction de la surveillance électronique en Ontario et les

INTRODUCTION

Le Comité permanent de l'administration de la justice a tenu des audiences publiques au cours des mois d'avril et de mai 1996 au sujet de la question suivante soulevée par le député David Ramsay, conformément au Règlement 125 :

L'impact de la fermeture des maisons de transition et la proposition de remplacer cette forme de surveillance de la réinsertion des détenus dans la collectivité par l'introduction de la surveillance électronique, en tenant compte, en particulier, des remarques des autres territoires de compétence qui ont pris des mesures semblables.

Le Comité a invité le ministre du Solliciteur général et des Services correctionnels, des spécialistes de la Colombie-Britannique et de la Floride, ainsi que divers groupes et organismes concernés par les services correctionnels communautaires dans la province, à discuter de cette question. En outre, le Comité a reçu de la documentation générale sur l'application de la surveillance électronique dans plusieurs territoires de compétence américains et trois territoires canadiens, à savoir la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et Terre-Neuve.

Au cours des audiences, le Comité a entendu beaucoup de témoignages concernant d'autres applications possibles de la surveillance électronique, notamment avant et après le prononcé de la peine et dans des cas de violence domestique et pour des jeunes contrevenants. Étant donné les paramètres du problème soulevé et les délais prévus par le Règlement 125, le Comité a décidé de ne faire ni commentaire ni recommandation sur ces autres applications. Les témoignages présentés étaient néanmoins intéressants et seront pris en considération lors d'examens futurs de ces questions.

Le Comité souhaite remercier tous les témoins qui ont participé aux audiences. Leurs connaissances, leur expérience et leur dévouement aux services correctionnels communautaires ont été d'une aide précieuse pour permettre au Comité de comprendre et d'analyser la question et finalement de rédiger son

TABLE DES MATIÈRES - SUITE

Page	
31	PROBLÈMES ET RECOMMANDATIONS (suite)
31	Préoccupations d'ordre général
31	Possibilité d'élargissement du filet
32	Limitation de l'accès à la surveillance
32	électronique pour des raisons financières
32	Contribution des contrevenants
33	Nécessité d'avoir un téléphone
34	ADDENDUM : RECOURS DU COMITÉ À LA VIDÉOCONFÉRENCE ET À LA TÉLÉCONFÉRENCE
34	Renseignements généraux
34	Vidéoconférence
35	Téléconférence
36	LISTE DES RECOMMANDATIONS

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
Contexte	2
Le système correctionnel de l'Ontario	3
CENTRES DE RESSOURCES COMMUNAUTAIRES	3
Contexte	3
La décision de fermer les CRC	5
SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE	6
Ontario	6
Admissibilité	7
Comment le programme fonctionne	8
Contributions du contrevenant	10
Coûts	10
Autres territoires de compétence	10
Floride	11
Admissibilité	11
Supervision et programmes	12
Taux de réussite	12
Établissements de transition et programmes	14
Contributions du contrevenant	14
Coûts	14
Colombie-Britannique	15
Admissibilité	15
Supervision et programmes	17
Taux de réussite	18
Rapport qualité-prix	18
Établissements de transition et programmes	19
PROBLÈMES ET RECOMMANDATIONS	19
La surveillance électronique pour remplacer les centres résidentiels communautaires	20
Programme de transition et réinsertion	21
progressive	22
Divers types de contrevenants	22
Rapport qualité-prix de la surveillance électronique comme solution de	25
rechange aux CRC	26
Composition du continuum	26
Surveillance électronique	26
Hébergement de transition	28

COMPOSITION DU COMITÉ PERMANENT
DE L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE
REMPLEAÑANTS

GARY CARR	JERRY J. OUELLETTE
JOHN CLEARY	STEVE GILCHRIST
ANNAMARIE CASTRILLI	

**COMPOSITION DU COMITÉ PERMANENT
DE L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE**

**GERRY MARTINUK
PRÉSIDENT**

**RON JOHNSON (Brandon)
VICE-PRÉSIDENT**

MARION BOYD	DAVID RAMSAY
SEAN CONWAY	GARY L. LEADSON
GARRY J. GUZZO	TIM HUDAK
HOWARD HAMPTON	FRANK KLEES
ED DOYLE	JOHN L. PARKER
ROBERT CHIARELLI	DAVID TILSON

**DONNA BRYCE
Greffière du comité**

**SUSAN SWIFT
Rechercheur**

Données de catalogage avant publication (Canada)

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent de l'administration de la justice.
Rapport sur l'impact de la fermeture des maisons de transition et de l'introduction de
la surveillance électronique

ISBN 0-7778-5353-1

Text en français et anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de r. addit.: Report on the impact of half-way house closures and the
introduction of electronic monitoring.

1. Etablissements semi-ouverts--Ontario. 2. Surveillance électronique des libérés
conditionnels et des probationnaires--Ontario. I. Titre. II. Titre: Report on the impact
of half-way house closures and the introduction of electronic monitoring.

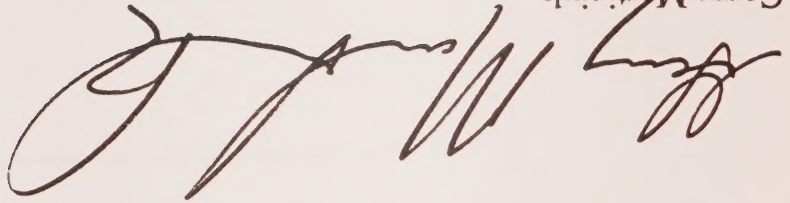
HV9278.O57 1996

364.6'3'09713

C96-964037-4F

Queen's Park
Juin 1996

Gerry Martiniuk



Le président du comité,

Votre Comité permanent de l'administration de la justice a l'honneur de présenter son Rapport sur l'impact de la fermeture des maisons de transition et de l'introduction de la surveillance électronique et le confie à l'Assemblée.

Monsieur le président,

L'honorable Allan K. McLean,
Président de l'Assemblée législative

Assemblée
législative
de l'Ontario



Legislative
Assembly
of Ontario

3 1761 11467302 3



**1^{RE} SESSION, 36^E LÉGISLATURE
45 ELIZABETH II**

**RAPPORT SUR L'IMPACT DE LA FERMETURE DES MAISONS
DE TRANSITION ET DE L'INTRODUCTION DE LA
SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE**

**COMITÉ PERMANENT
DE L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE**

**Assemblée
législative
de l'Ontario**



**Legislative
Assembly
of Ontario**